

Eindrapport Beleidsdoorlichting

Artikel 34.4 Slachtofferzorg

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
Inleiding	12
1 Afbakening van het beleids- c.q. onderzoeksterrein	14
2 Motivering van het gevoerde beleid: aanleiding, doel en legitimiteit	18
2.1 Aanleiding en legitimiteit	19
2.2 Doelstelling slachtofferbeleid	20
3 Aard en samenhang van de ingezette instrumenten en daarmee samenhangende uitgaven	22
3.1 Slachtoffers worden erkend, zorgvuldig bejegend en geïnformeerd	23
3.2 Slachtoffers hebben een sterke positie in het recht	29
3.3 Slachtoffers krijgen bescherming waar nodig	32
3.4 Slachtoffers kunnen ondersteuning krijgen bij de gevolgen van het delict	35
3.5 Slachtoffers hebben mogelijkheden tot herstel van de gevolgen van het delict, zowel financieel, praktisch als emotioneel.	38
3.6 Uitgaven	45
4 Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	52
4.1 Algemeen	53
4.2 Slachtoffermonitor	53
4.3 Evaluaties van beleidsinstrumenten	54
4.4 Onderzoek door derden	57
4.5 Zijn de onderzoeken dekkend voor het beleidsterrein?	57
5 De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid	58
Bijlage 1 Verklaring WODC als onafhankelijke deskundige	62
Bijlage 2 Samenstelling projectorganisatie	66
Bijlage 3 Schema slachtoffer-ondersteuning	68

Samenvatting

Inleiding en hoofdstuk 1

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek bepaalt dat elke vier tot zeven jaar een doorlichting plaats moet vinden van ieder beleidsartikel (of onderdeel daarvan) van de begroting van een ministerie. Zeven jaar geleden was de beleidsdoorlichting van het artikel 13.5 Slachtofferbeleid de eerste beleidsdoorlichting van het ministerie van Justitie. Deze beleidsdoorlichting van het vernummerde begrotingsartikel 34.4 Slachtofferzorg is de eerste herhaalde beleidsdoorlichting van een onderdeel van de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Een beleidsdoorlichting dient ter beantwoording van de vraag in hoeverre het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest. Dit geschiedt aan de hand van dertien in de regeling benoemde vragen. Een beleidsdoorlichting is een meta-evaluatie, dat wil zeggen dat gebruik wordt gemaakt van bestaande onderzoeken en evaluaties. De voorgeschreven vragen komen geclusterd aan de orde in de verschillende hoofdstukken.

Hoofdstuk 1 behandelt de afbakening van het beleids- c.q. onderzoeksterrein. Hierin wordt uiteengezet, dat slachtofferzorg weliswaar deel uitmaakt van artikel 13 Sanctietoepassing, maar dat dit artikel uit zodanig ongelijksoortige onderdelen bestaat, dat van meet af aan is gekozen voor afzonderlijke beleidsdoorlichtingen. Net als de andere onderdelen van dit artikel, wordt met slachtofferzorg beoogd bij te dragen aan een veilige en rechtvaardige samenleving. Een adequate opvang en bejegening van slachtoffers en een sterke positie in het recht zijn ook doelen op zichzelf.

Hoofdstuk 2

Dit hoofdstuk beschrijft de motivering van het gevoerde beleid - aanleiding, doel en legitimiteit. De aanleiding voor het slachtofferbeleid is immer actueel, omdat criminaliteit en slachtofferschap een maatschappelijk gegeven is. In 2012 is één op de vijf Nederlanders van 15 jaar en ouder het slachtoffer geworden van met name veel-voor-komende criminaliteit. Niettegenstaande

de versterking van de positie van slachtoffers die zich de afgelopen jaren heeft voltrokken, is het een breed gedragen politieke en maatschappelijke overtuiging dat het slachtoffer in praktijk binnen het strafrecht nog geen volwaardige positie heeft.

De zorg voor slachtoffers en het waarborgen van slachtofferrechten zijn onontkoombaar een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid omdat het onderdeel is van de strafrechtspleging en omdat Europese regelgeving Nederland daartoe verplicht. Dit wordt andermaal onderstreept in het visiedocument 'Recht doen aan slachtoffers', dat de staatssecretaris op 22 februari 2013 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden. Het doel van het slachtofferbeleid wordt hierin uitgewerkt in een vijftal beleidsdoelen:

- I. Slachtoffers worden erkend en zorgvuldig bejegend en geïnformeerd;
- II. Slachtoffers hebben een sterke positie in het recht;
- III. Slachtoffers krijgen bescherming waar nodig;
- IV. Slachtoffers die dat nodig hebben krijgen ondersteuning bij het te boven komen van de gevolgen van het delict;
- V. Slachtoffers hebben mogelijkheden tot herstel van de gevolgen, zowel financieel, praktisch als emotioneel.

Hoofdstuk 3

Dit hoofdstuk geeft een uitwerking van de aard en samenhang van de ingezette beleidsinstrumenten en de daarmee samenhangende uitkomsten.

De ingezette instrumenten worden geclusterd per hoofddoel van beleid beschreven met wat er bekend is over de werkzaamheid van het instrument. Per hoofddoel wordt samengevat wat er bekend is over het doelbereik.

Het beleidsdoel '1. Slachtoffers worden erkend, zorgvuldig bejegend en geïnformeerd' kent als belangrijkste instrumenten:

- Zorgvuldige bejegening en adequate informatievoorziening door de politie;
- Slachtofferloketten;
- Zorgvuldige bejegening en adequate informatievoorziening door OM;

- Zorgvuldige bejegening door de Rechtspraak;
- Slachtoffers worden desgewenst geïnformeerd over invrijheidsstelling;

De conclusies ten aanzien van het doelbereik van erkenning, bejegening en geïnformeerd worden, steunt in belangrijke mate op de uitkomsten van de slachtoffermonitor. Hieruit blijkt dat het zorgvuldig bejegend worden over de hele linie duidelijk positief scoort, dus zowel door de politie, het OM, de Rechtspraak, als Slachtofferhulp Nederland. Maar ook blijkt dat een deel (23%) van de slachtoffers zich door het OM niet serieus genomen voelt. Bovendien verdient het aspect 'informatievoorziening in individuele zaken' extra aandacht, vooral van de politie en de Rechtspraak, maar ook van het OM. Het informeren van slachtoffers over de invrijheidsstelling van veroordeelden loopt nu goed, maar bij voorlopig gehechten is dit nog een punt van aandacht.

Het beleidsdoel '*II Slachtoffers hebben een sterke positie in het recht*' kent als belangrijkste instrumenten naast schadeverhaal:

- Rechten van slachtoffers buiten de zitting, zoals inzage in het dossier, het toevoegen van stukken en de artikel 12 procedure;
- Adequate ondersteuning tijdens de zitting met persoonlijke bijstand, rechtsbijstand en een tolk;
- Rechten tijdens strafproces voor slachtoffers van ernstige delicten, zoals contact met het OM, gratis rechtsbijstand en spreekrecht.

Het rapport concludeert dat ten aanzien van het bereiken van een sterke positie in het recht qua wettelijke verankering flink vooruitgang is geboekt door de invoering van de wet Versterking positie slachtoffers (VPS). Over de vraag in hoeverre slachtoffers daadwerkelijk van deze rechten gebruik (kunnen) maken is echter nog maar weinig bekend, omdat er geen geschikte registratie wordt bijgehouden voor het genereren van dit soort kwantitatieve gegevens.

Het beleidsdoel '*III Slachtoffers krijgen bescherming waar nodig*' kent als belangrijkste instrumenten:

- Afschermen van persoonsgegevens door domiciliekeuze en beschermde aangifte

- Beschermingsmaatregelen, zoals gebieds- en contactverboden
- Het Europees beschermingsbevel, waarmee contactverboden e.d. meegenomen kunnen worden naar een andere lidstaat
- Het voorkomen herhaald slachtofferschap, o.a. door preventie-adviezen en de subsidie-regeling overvallen
- Het voorkomen van secundaire victimisatie met name door een juiste inrichting van het strafproces.

Over het bereiken van het doel 'slachtoffers krijgen bescherming waar nodig' merkt het rapport op dat hierin de afgelopen jaren zichtbare vooruitgang is geboekt. Maar ook dat 'bescherming' een van de punten is waarover in de slachtoffermonitor de meest kritische geluiden naar voren komen. Het is dan ook een doel waarvoor verhoudingsgewijs nog veel moet gebeuren aan te ontwikkelen instrumenten en het vergroten van de effectiviteit van bestaande instrumenten.

Het beleidsdoel '*IV Slachtoffers kunnen ondersteuning krijgen bij de gevolgen van het delict*' kent als belangrijkste instrumenten:

- Algemene slachtofferhulp door Slachtofferhulp Nederland;
- Doorverwijzing naar specifieke hulpinstanties en ondersteuning, zoals GGZ en steunpunten huiselijk geweld;
- Opvang en ondersteuning bij ernstige delicten, zoals casemanagement, familierechercheurs en centra voor seksueel geweld;
- Bijzondere aandacht kwetsbare groepen, zoals minderjarigen en mensen met een verstandelijke beperking.

In het bereiken van het doel 'slachtoffers kunnen ondersteuning krijgen bij de gevolgen van het delict' is flinke vooruitgang geboekt. In de ZSM-aanpak is nadrukkelijk aandacht voor slachtoffers van minder ernstige delicten en voor slachtoffers van ernstige delicten en nabestaanden wordt tegenwoordig maatwerk geboden door beroepskrachten. Uit de slachtoffermonitor spreekt zeer veel waardering voor de informatieverstrekking en ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland. Ook het

casemanagement voor slachtoffers van ernstige delicten is positief geëvalueerd. De specifieke behoefte van kwetsbare groepen is nog een aandachtspunt en in het verlengde daarvan ook de samenwerking en taakafbakening met de zorg.

Het beleidsdoel 'V Slachtoffers hebben mogelijkheden tot herstel van de gevolgen van het delict, zowel financieel, praktisch als emotioneel.' Kent als belangrijkste instrumenten:

- Schaderegeling bij niet-gerechtelijke afdoening van lichte feiten;
- Schadevergoeding in het kader van ZSM;
- Schadeverhaal door civiele voeging in het strafproces, de schadevergoedingsmaatregel en de voorschotregeling;
- Schadeverhaal via de civiele rechter;
- Tegemoetkoming in de geleden schade voor slachtoffers van ernstige geweldsdelicten door het Schadefonds Geweldsmisdrijven;
- De mogelijkheid voor herstelgericht slachtoffer-dader contact, bijvoorbeeld in de vorm van slachtoffer-dadergesprekken.

In het bereiken van mogelijkheden tot financieel herstel van de gevolgen van het delict is de afgelopen jaren veel vooruitgang geboekt, zoals de steeds verder uitgebouwde civiele voeging in het strafproces. En er ligt nog het nodige in het verschiet, zoals de uitbreiding van de voorschotregeling. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt ook het belang dat slachtoffers hechten aan enigerlei financiële tegemoetkoming in de geleden schade als blijk van erkenning van het ondergane leed en daarmee het emotioneel

herstel. Financieel herstel via de civiele rechter blijkt voor particulieren nog altijd een moeilijk begaanbare weg.

Verder zijn de afgelopen jaren de slachtofferdadergesprekken steeds meer ingeburgerd geraakt en met de in het najaar van 2013 gestarte pilots krijgt herstelbemiddeling een steeds bredere invulling. Herstelgericht werken met daders wordt slechts mondjesmaat toegepast en praktisch, materieel herstel van schade door daders komt in praktijk nog weinig voor.

Uitgaven

De minister draagt niet alleen beleidsverantwoordelijkheid voor de zorg – in brede zin – aan slachtoffers en nabestaanden die getroffen zijn door een strafbaar feit, maar een financierende rol op het gebied van slachtofferzorg. Dit laatste geschiedt ten laste van het begrotingsartikel 34.4 slachtofferzorg en betreft vooral een drietal organisaties op het terrein van slachtofferzorg: Slachtofferhulp Nederland, Schadefonds Geweldsmisdrijven en Slachtoffer in Beeld.

In de periode 2007 – 2013 is sprake van een substantiële toename van de middelen voor het artikel slachtofferzorg. De relatieve piek in de periode 2009 - 2011 wordt veroorzaakt door de middelen voor de invoering van de wet Versterking Positie Slachtoffers, die vervolgens zijn overgeboekt naar de budgetten van organisaties die voor een deel niet onder dit begrotingsartikel vallen, zoals politie, OM en DJI.

Tabel 1 Totaal budget¹

Totaal	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Schadefonds	19.717	21.144	22.711	22.217	21.458	24.139	22.199
Slachtofferhulp NI	12.400	13.300	14.500	15.300	20.700	21.100	23.300
Slachtoffer in Beeld	0	0	0	0	0	0	1.200
Beleid	683	1.215	5.582	16.829	6.025	1.519	7.752
Totaal	32.800	35.659	42.793	54.346	48.183	46.758	54.451

* € 1000

¹ Bron: begrotingen ministerie van (Veiligheid en) Justitie 2007 - 2013

Voor alle drie organisaties die uit artikel 34.4 worden gefinancierd: Schadefonds Geweldsmisdrijven, Slachtofferhulp Nederland en Slachtoffer in Beeld, geldt dat zij in de periode 2007 – 2012 een overall efficiency verbetering hebben weten te realiseren.

Hoofdstuk 4

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van het beschikbare onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en de mate waarin dit dekkend is voor het onderzochte beleidsterrein. De afgelopen jaren is een groot aantal onderzoeken verschenen op het terrein van slachtofferzorg. Het meest veelomvattende onderzoek daarbij is de slachtoffermonitor, waarin tal van aspecten van de slachtofferondersteuning door de politie, OM, Rechtspraak en Slachtofferhulp Nederland aan de orde komen. Een tweede categorie wordt gevormd door de evaluaties van, al dan niet in pilotvorm, ingezette afzonderlijke beleidsinstrumenten. Deze evaluaties worden in de regel uitgevoerd of aanbesteed door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van VenJ.

Uit de overall resultaten van de slachtoffermonitor blijkt dat slachtoffers het meeste belang hechten aan de bejegening die hun ten deel valt, de ondersteuning en informatieverstrekking en de inzet op de opsporing, vervolging en berechting van daders.

Sterke punten in voor slachtoffers belangrijke zaken zijn:

- hoe de organisaties omgaan met de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens;
- de deskundigheid en onpartijdigheid van de rechter;
- de informatieverstrekking en professionaliteit van Slachtofferhulp Nederland.

Verbeterpunten op de voor slachtoffers belangrijkste zaken zijn:

- verdere inzet op opsporing, vervolging en berechting van de dader;

- uitleggen waar slachtoffers tijdens een proces recht op hebben;
- betere mogelijkheden voor slachtoffers om de gevolgen van criminaliteit, ook financieel, te herstellen.

De resultaten per organisatie zijn in hoofdstuk 3 al aan bod gekomen.

Alles overziend valt allereerst de veelheid aan onderzoeken op die zich richten op (onderdelen van) het slachtofferbeleid. Zeker met de komst van de slachtoffermonitor geven de onderzoeken samen een redelijk compleet beeld van het functioneren van de slachtofferondersteuning in de ogen van slachtoffers en van de werking van een flink aantal daarbij ingezette beleidsinstrumenten, al is dit niet helemaal dekkend. Met betrekking tot de doelstelling ‘Slachtoffers hebben een sterke positie in het recht’ is minder onderzoek beschikbaar; er is ook weinig cijfermateriaal voorhanden over de mate waarin van de verschillende rechten gebruik wordt gemaakt. Ook de doelstelling ‘Slachtoffers krijgen bescherming’ is in belangrijke mate nog in het stadium van het nader uitwerken van de beleidsinstrumenten en derhalve beperkt belegd met onderzoek. Ook naar de bejegening van slachtoffers in de ZSM-aanpak (zoals ondersteuning en schade) en hoe deze zich verhoudt tot de reguliere slachtofferzorg is nog geen onderzoek is gedaan.

Onderzoek naar kosten en doelmatigheid is een ander chapter. Zo worden wel ex ante impact analyses uitgevoerd naar de te verwachten extra kosten van nieuw beleid. Daarnaast worden wel op zichzelf staande interne onderzoeken uitgevoerd gericht op doelmatigheidsverbetering.

Hoofdstuk 5

Ten slotte worden in hoofdstuk 5 conclusies getrokken ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Bij de aanbidding van de vorige beleidsdoorlichting slachtofferbeleid in 2007 was de beleidsreactie vooral: ‘De instrumenten die in het kader van het

slachtofferbeleid worden ingezet zijn de juiste, maar kunnen breder en kwalitatief beter worden ingezet.' Terugkijkend kunnen we vaststellen, dat in de afgelopen jaren meer dan alleen dat is verbeterd.

Sinds de vorige beleidsdoorlichting is om te beginnen het *zicht op de doeltreffendheid van het beleid verbeterd*. Door de slachtoffermonitor, die naar aanleiding van de vorige beleidsdoorlichting is opgezet, is veel meer bekend over hoe slachtoffers de diverse aspecten van de slachtofferondersteuning ervaren en welk belang zij daaraan hechten. Uit de slachtoffermonitor blijkt dat slachtoffers zich over het algemeen zorgvuldig bejegend voelen.

Ook in het *realiseren van een sterke, wettelijk verankerde positie in het recht* is veel vooruitgang geboekt, zeker wanneer daar ook de lopende wetgevingstrajecten bij worden betrokken. De geboekte resultaten zijn niet beperkt gebleven tot het breder en kwalitatief beter inzetten van de eertijds al aanwezige instrumenten voor het slachtofferbeleid, maar aan het arsenaal zijn ook nieuwe instrumenten toegevoegd en zijn de mogelijkheden om schade vergoed te krijgen in tal van opzichten verbeterd.

Ten aanzien van de activiteiten van de organisaties die uit het begrotingsartikel 34.4 worden gefinancierd (Slachtofferhulp Nederland, Schadefonds Geweldsmisdrijven en Slachtoffer in Beeld) kan worden vastgesteld, dat sprake is geweest van een *substantiële efficiencyverbetering*.

Dit alles neemt niet weg dat de uitvoering van het slachtofferbeleid *op onderdelen nog voor verbetering vatbaar* is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de informatievoorziening door de politie. Ook bij het doel 'slachtoffers krijgen bescherming waar nodig' is nog het nodig meer te doen aan te ontwikkelen instrumenten. Verder vraagt de invoering van de EU-richtlijn 'minimumnormen' om bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen en bovenal minderjarigen.

Van lang niet alle ingezette beleidsinstrumenten is op dit moment de kostprijs bekend. Dit betreft in het bijzonder de beleidsinstrumenten waarvan

de kosten niet ten laste komen van artikel 34.4 slachtofferzorg. Ook over de vraag in welke mate (aantallen, percentages) slachtoffers daadwerkelijk van de aan hen toegekende rechten gebruik (kunnen) maken is vaak maar weinig bekend, omdat hiervan niet een zodanige registratie wordt bijgehouden dat hieruit eenvoudig cijfers te genereren zijn.

Het beter bereiken van slachtoffers ten aanzien van hun rechten en belangen heeft geleid tot een groei in het beroep op voorzieningen en procedures die nog niet ten einde lijkt te zijn en die voort lijkt te komen uit een toegenomen zelfbewustzijn van slachtoffers en slachtofferbewustzijn in de keten. Het is alleen nog niet duidelijk hoe dit moet worden gefinancierd. In elk geval zal een deel hiervan moeten en kunnen worden opgevangen met het verder verbeteren van de efficiency. Een uitgekendere kostprijsystematiek kan hier een bijdrage aan leveren. Wel is duidelijk dat niet langer wordt geaccepteerd dat slachtoffers 'nul op het rekest krijgen'.

Inleiding

De comptabiliteitswet schrijft voor² dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid periodiek wordt geëvalueerd. De nadere regels hiervoor zijn uitgewerkt in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek³. Deze regeling bepaalt dat elke vier tot zeven jaar een beleidsdoorlichting dient plaats te vinden van ieder beleidsartikel (of onderdeel daarvan) van de begroting van een ministerie. De vorige beleidsdoorlichting van het slachtofferbeleid is zeven jaar geleden aan de Tweede Kamer aangeboden.

De beantwoording van de vraag in hoeverre het beleid doeltreffend en doelmatig is, geschiedt aan de hand van dertien (voorheen tien) in de regeling benoemde vragen. Voor de beantwoording hiervan wordt gebruik gemaakt van bestaande onderzoeken en evaluaties uit de afgelopen jaren en ander relevant feitenmateriaal, zoals begrotings- en realisatiecijfers. De voorgeschreven vragen komen geclusterd aan de orde in de navolgende hoofdstukken.

Hoofdstuk 1 behandelt de afbakening van het beleids- c.q. onderzoeksterrein en gaat in op de onderzoeksvragen:

- 1 Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
- 2 Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Tevens gaat dit hoofdstuk kort in op de onderzoeksaanpak.

Hoofdstuk 2 beschrijft de motivering van het gevoerde beleid – aanleiding, doel en legitimiteit – en gaat in op de onderzoeksvragen:

- 3 Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
- 4 Welk doel of doelen heeft het beleid en wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid daarbij?

Hoofdstuk 3 geeft een uitwerking van de aard en samenhang van de ingezette instrumenten en de daarmee samenhangende uitgaven. Het gaat in op de onderzoeksvragen:

- 5 Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
- 6 Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
- 7 Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

De ingezette beleidsinstrumenten worden geclusterd per hoofddoel van beleid beschreven met wat er bekend is over de werkzaamheid van het instrument. Per hoofddoel wordt samengevat wat er bekend is over het doelbereik.

Hoofdstuk 4 biedt een overzicht van het beschikbare onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en de mate waarin dit dekkend is voor het onderzochte beleidsterrein. Dit aan de hand van de onderzoeksvragen:

- 8 Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
- 9 Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
- 10 In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Ten slotte worden in hoofdstuk 5 conclusies getrokken ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid aan de hand van de onderzoeksvragen:

- 11 Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
- 12 Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
- 13 Hoe doelmatig is het beleid geweest?

En daarmee zijn dan de voorgeschreven vragen beantwoord.

² Comptabiliteitswet 2001, artikel 20, tweede lid

³ Staatscourant 2012 nr. 18352

1 Afbakening van
het beleids- c.q.
onderzoeksterrein

Het begrotingsartikel dat wordt doorgelicht is artikel 34.4 Slachtofferzorg. Het maakt deel uit van het beleidsartikel 34 Sanctietoepassing, waarvan de algemene doelstelling luidt: 'Het borgen van de veiligheid van de Nederlandse samenleving door de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen en het beperken van de recidive, het voorkomen van slachtofferschap door middel van het bevorderen van het nemen van preventieve maatregelen door burgers en bedrijven en het versterken van de positie van slachtoffers.' Een adequate slachtofferzorg en een sterke positie in het recht voor slachtoffers vormen doelen in zichzelf, maar zoals verderop nader wordt toegelicht, wordt hiermee tevens beoogd een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke veiligheid.

De begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie (hierna: VenJ) vermeldt over artikel 34.4: 'De minister kent een financierende rol op het gebied van slachtofferzorg. De minister draagt beleidsverantwoordelijkheid voor de zorg – in brede zin – aan slachtoffers en nabestaanden die getroffen zijn door een strafbaar feit en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het slachtofferbeleid.'

Deze beleidsdoorlichting richt zich in beginsel op slachtofferzorg in brede zin, dus ongeacht of een beleidsinstrument vanuit dit begrotingsartikel wordt gefinancierd. Echter, wanneer de zorg voor slachtoffers een integraal onderdeel is van de aanpak van een bepaald type delict, zoals bij huiselijk geweld en mensenhandel, en de bijbehorende voorzieningen onderdeel zijn van die aanpak, dan blijft die specifieke zorg voor deze slachtoffers buiten beschouwing in deze beleidsdoorlichting. Verder blijft buiten beschouwing dat ook andere partijen, zoals andere ministeries, gemeenten, zorgverleners en particuliere organisaties een deel van de zorg voor slachtoffers voor hun rekening nemen.

Zeven jaar geleden is de vorige beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel inzake slachtofferzorg uitgevoerd, toen nog genummerd: 13.5. Dit was de eerste beleidsdoorlichting van het toenmalige ministerie van Justitie. Het eindrapport hiervan is op 26 maart 2007 aan de Tweede Kamer aangeboden⁴. Vervolgens is een gecombineerde beleidsdoorlichting uitgevoerd naar de artikelen 13.2 Opsporing en forensisch onderzoek en 13.3 Handhaving en vervolging. Het eindrapport hiervan is op 15 januari 2008 aangeboden aan de Tweede Kamer, onder de naam van het inmiddels samengevoegde begrotingsartikel 13.3 Opsporing en Vervolging⁵. Hierna is een beleidsdoorlichting uitgevoerd naar artikel 13.4 Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties en maatregelen, dat op 24 april 2008 aan de Tweede Kamer is aangeboden⁶. Als laatste is artikel 13.1 Preventieve maatregelen doorgelicht. Dit rapport is op 28 juni 2013 aan de Kamer aangeboden⁷. Daarmee is het gehele toenmalige beleidsartikel 13 Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding onderwerp geweest van een beleidsdoorlichting. Dit geldt mutatis mutandis ook voor het, in de herindeling van de begroting gecreëerde, beleidsartikel 34 Sanctietoepassing, waarin de voormalige artikelen 13.1, 13.4 en 13.5 zijn opgegaan.

De beleidsdoorlichting waarvan dit rapport de neerslag is, is de eerste herhaalde beleidsdoorlichting van het ministerie van VenJ. In 2016 is een volgende beleidsdoorlichting voorzien van artikel 34.3 Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties en vreemdelingenbewaring. Onderstaande tabel geeft een overzicht van afgeronde en geplande beleidsdoorlichtingen.

⁴ TK 2006-2007 - 27 213, nummer 13

⁵ TK 2007-2008 - 31 101, nummer 3

⁶ TK 2007-2008 - 31 200 VI, nummer 145

⁷ TK 2012-2013 - 33 199, nummer 2

Tabel 2 Beleidsdoorlichtingen beleidsartikel 13 resp. 34

Art.	Omschrijving	Aangeboden aan Kamer	Gepland
13.5/34.4	Slachtofferzorg	26 maart 2007	2014
13.3	Opsporing en vervolging	15 januari 2008	Geen onderdeel van beleidsartikel 34
13.4/34.3	Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties	24 april 2008	2016
13.1/34.2	Preventieve maatregelen	28 juni 2013	n.t.b.

De keuze om niet het gehele beleidsartikel 34 Sanctietoepassing onderwerp van een beleidsdoorlichting te laten zijn, stamt uit 2006 en vloeit voort uit het ongelijksoortige karakter van de onderscheidenlijke onderdelen. Het artikel 34.4 richt zich op de slachtofferketen, terwijl artikel 34.3 zich richt op het deel tenuitvoerlegging van de strafrechtsketen en vreemdelingenbewaring en artikel 34.2 zich richt op criminaliteitspreventie. De titel van het beleidsartikel 'Sanctietoepassing', is een vlag die maar een deel van de lading dekt. Dit blijkt ook uit de algemene doelstelling: 'Het borgen van de veiligheid van de Nederlandse samenleving door de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen en het beperken van de recidive, het voorkomen van slachtofferschap door middel van het bevorderen van het nemen van preventieve maatregelen door burgers en bedrijven en het versterken van de positie van slachtoffers.' Dit beschrijft niet zozeer een overkoepelend doel, als wel een aaneenrijging van de doelen van de onderdelen. Het borgen van de veiligheid van de Nederlandse samenleving is ook niet het hoofddoel van het slachtofferbeleid; dat is veeleer erkenning en rechtvaardigheid (zie verder hoofdstuk 2).

Door het eertijds genomen besluit tot het uitvoeren van beleidsdoorlichtingen op de afzonderlijke onderdelen van artikel 13 (thans artikel 34) is bovendien een zodanig faseverschil in de periodiciteit van de afzonderlijke beleidsdoorlichtingen ontstaan, dat ook om die reden het gelijktijdig doorlichten van alle onderdelen van artikel 34 kort na de aanbieding van de beleidsdoorlichting van artikel 34.2 Preventieve maatregelen, geen toegevoegde waarde heeft.

Hoewel maatschappelijke veiligheid niet het hoofddoel vormt van slachtofferzorg, is het wel daarmee in verband te brengen. De onderliggende beleidstheorie⁸ over de relatie tussen de kwaliteit van de slachtofferzorg en maatschappelijke veiligheid is, dat adequate slachtofferzorg bijdraagt aan het rechtsgevoel en vertrouwen in de rechtsstaat van slachtoffers en burgers in het algemeen. Dit bevordert op zijn beurt de bereidheid tot normconform gedrag en het afzien van eigenrichting en draagt zodoende bij aan de maatschappelijke veiligheid.

Een causaal verband tussen de versterking van de positie van slachtoffers en de daling van de criminaliteit kan weliswaar niet worden aangetoond. En hetzelfde geldt voor het niveau van de voorzieningen voor slachtoffers en het overall vertrouwen van burgers in het justitiële apparaat, die overigens beiden tot de beste scores binnen de EU horen⁹. Toch zijn deze causale verbanden wel aannemelijk op grond van ander onderzoek. En dat maakt ook de beleidstheorie over hoe adequate slachtofferzorg en slachtofferrechten bijdragen aan maatschappelijke veiligheid plausibel. Zo laten verschillende onderzoeken naar de zogeheten 'Broken windows theorie' zien dat er een samenhang is tussen het ervaren respect

⁸ In de begroting van het Ministerie van Justitie voor 2008 is dit als volgt verwoord: 'Een goed functionerende rechtshandhaving kan niet zonder zorg voor slachtoffers. Erkenning van het slachtoffer draagt bij aan het vertrouwen in de rechtsstaat, verschaft draagvlak voor de activiteiten tegenover daders en is van belang voor de bereidheid zich aan de wet te houden.'

⁹ Flash Eurobarometer 385: JUSTICE IN THE EU – European Commission - november 2013

voor de rechtsorde en de neiging tot normconform gedrag. In 2008 is de werking hiervan ook in de Nederlandse context aangetoond¹⁰. Ook is in wetenschappelijk onderzoek aangetoond, dat ervaren procedurele rechtvaardigheid positief bijdraagt aan het vertrouwen van mensen in instituties als de Rechtspraak¹¹.

¹⁰ The Spreading of Disorder - Kees Keizer*, Siegwart Lindenberg, Linda Steg - Science - 12 december 2008

¹¹ Bos, Kees van de (2011), 'Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?', Utrecht: Universiteit Utrecht (essay)

2 Motivering van
het gevoerde beleid:
aanleiding, doel
en legitimiteit

2.1 Aanleiding en legitimiteit

De aanleiding voor het slachtofferbeleid is immer actueel, omdat criminaliteit, en daarmee slachtofferschap, een maatschappelijk gegeven is. Dit wordt andermaal onderstreept in het visiedocument 'Recht doen aan slachtoffers', dat de staatssecretaris op 22 februari 2013 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden¹².

Weliswaar kan de criminaliteit in ernst en omvang variëren en is wat in de loop van de tijd als criminaliteit wordt aangeduid in enige mate aan verandering onderhevig; dat mensen slachtoffer van criminaliteit worden is een fenomeen van alle tijden. Voorzieningen voor slachtoffers blijven dus nodig. In 2012 is één op de vijf Nederlanders van 15 jaar en ouder slachtoffer geworden van met name veelvoorkomende criminaliteit. Tussen 2005 en 2012 is het jaarlijkse aantal slachtoffers met ruim een kwart gedaald. Deze daling vond vooral plaats tussen 2005 en 2008. De schade als gevolg van criminaliteit wordt voor 2012 geschat op ongeveer 26,1 miljard euro¹³.

Niettegenstaande de versterking van de positie van slachtoffers die zich de afgelopen jaren heeft voltrokken, is het een vrij breed gedragen politieke en maatschappelijke overtuiging dat het strafrecht desondanks nog te veel dader- en zaakgericht is en dat het slachtoffer daarbinnen nog geen volwaardige positie heeft. Het regeerakkoord van het huidige kabinet bevat dan ook verschillende voornemens ter verdere versterking van de positie van het slachtoffer¹⁴. Anderen zijn van mening dat al best veel voor slachtoffers is geregeld en volgens sommigen gaat dit nu al te ver. Ook zijn er die betogen dat vooral in de uitvoering van het slachtofferbeleid nog volop tekortkomingen voorkomen¹⁵.

Slachtofferzorg en slachtofferrechten zijn voor een belangrijk deel nauw verweven met de strafrechtspleging, die – onomstreden – als taak van de rijksoverheid wordt gezien. Uiteraard sluit dit hulp en zorg door anderen niet uit, maar het borgen van de rechten van slachtoffers, inclusief ondersteuning bij het uitoefenen daarvan, kan niet los worden gezien van de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid voor andere aspecten van de strafrechtspleging. Deze zienswijze is recent nog verwoord in de aanbiedingsbrief van het visiedocument 'Recht doen aan slachtoffers': 'Slachtoffers moeten krijgen waar ze recht op hebben en zich daarbij ondersteund weten door de overheid. (...) Tegelijkertijd dient de overheid in een rechtsstaat de belangen van verdachten en veroordeelden te waarborgen. Een zorgvuldige strafrechtspleging houdt in, dat aan beide belangen recht wordt gedaan.'

EU-richtlijnen gelden voor het slachtofferbeleid daarbij als kaderstellend. De EU-richtlijn betreffende minimumnormen voor slachtoffers van strafbare feiten¹⁶ heeft een verplichtend karakter ten aanzien van de te bereiken resultaten. En doordat deze stoelt op het Verdrag van Lissabon, bestaat de mogelijkheid van sancties bij het niet nakomen van de richtlijn. EU-richtlijnen kunnen het beleid van de rijksoverheid echter niet vervangen, al was het maar vanwege de noodzaak tot het uitwerken en inpassen van deze richtlijnen in het nationale rechtsbestel.

Samenvattend is de zorg voor slachtoffers en het waarborgen van slachtofferrechten onontkoombaar een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid omdat het onderdeel is van de strafrechtspleging en omdat Europese regelgeving Nederland daartoe verplicht.

¹² Kamerstuk 33 552 Nr. 2, d.d. 22 februari 2013

¹³ Criminaliteit en rechtshandhaving 2012

¹⁴ 'Bruggen slaan' - Regeerakkoord VVD – PvdA - 29 oktober 2012

¹⁵ Richard Korver – 'Recht van spreken - slachtoffers in het Nederlandse strafproces' – Arbeiderspers, oktober 2012

¹⁶ Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ.

2.2 Doelstelling slachtofferbeleid

De begin 2013 gepubliceerde beleidsvisie 'Recht doen aan slachtoffers'¹⁷ formuleert de beleidsdoelen van het slachtofferbeleid als volgt:

'De gevolgen van criminaliteit voor slachtoffers afgezet tegen de verantwoordelijkheden voor de overheid en bestaande kaders leiden tot een vijftal beleidsdoelen.

- I. Slachtoffers worden erkend en zorgvuldig bejegend en geïnformeerd;
- II. Slachtoffers hebben een sterke positie in het recht;
- III. Slachtoffers krijgen bescherming waar nodig;
- IV. Slachtoffers die dat nodig hebben krijgen ondersteuning bij het te boven komen van de gevolgen van het delict;
- V. Slachtoffers hebben mogelijkheden tot herstel van de gevolgen, zowel financieel, praktisch als emotioneel.'

Deze doelstellingen komen geenszins uit de lucht vallen, maar vormen een kristallisatiepunt in het denken over de doelen van het slachtofferbeleid sinds de vorige beleidsdoorlichting. In de beleidsdoorlichting uit 2007 werden de doelen als volgt geformuleerd:

'De zorg voor slachtoffers valt uiteen in vijf subdoelstellingen:

1. De positie van het slachtoffer in het strafproces is gewaarborgd;
2. Slachtoffers worden opgevangen en ondersteund in het tegengaan van de negatieve gevolgen van slachtofferschap;
3. Slachtoffers hebben mogelijkheden tot schadeverhaal;
4. Slachtoffers van ernstige geweldsdelicten komen in aanmerking voor een financiële tegemoetkoming in de schade;
5. Gesprekken tussen slachtoffer en dader worden ondersteund.'

In de jaren 2007 en 2008 luidde de operationele doelstelling van het betreffende begrotingsartikel: 'Zorg voor slachtoffers van criminaliteit'. Vanaf 2009 tot en met 2012: 'Het bijdragen aan de beperking van de schade van slachtoffers door een effectieve slachtofferzorg.' In de begroting 2013 is geen operationele doelstelling meer opgenomen. Wel worden slachtoffers genoemd in de algemene doelstelling van beleidsartikel 34: 'Het borgen van de veiligheid van de Nederlandse samenleving door de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen en het beperken van de recidive, het voorkomen van slachtofferschap door middel van het bevorderen van het nemen van preventieve maatregelen door burgers en bedrijven en het versterken van de positie van slachtoffers.'

De achterliggende reden voor het beleid wordt in de begroting 2008 als volgt verwoord: 'Een goed functionerende rechtshandhaving kan niet zonder zorg voor slachtoffers. Erkenning van het slachtoffer draagt bij aan het vertrouwen in de rechtsstaat, verschaft draagvlak voor de activiteiten tegenover daders en is van belang voor de bereidheid zich aan de wet te houden. Sommige slachtoffers hebben ondersteuning nodig om de gevolgen van het delict te boven te komen en weer adequaat te kunnen functioneren in de samenleving. De specifieke gevolgen van slachtofferschap van criminaliteit maken gespecialiseerde opvang en (juridische) ondersteuning voor deze groep noodzakelijk.'

De subdoelen van een effectieve slachtofferzorg worden over de jaren heen soms meer en soms minder expliciet in de begroting genoemd, waarbij de elementen uit de opsomming in de begroting 2007, in wisselende bewoordingen, steeds weer terugkomen. Deze waren:

- Beschikbaarheid van eerste opvang van slachtoffers;
- Slachtoffers met respect bejegenen tijdens de aangifte en het eventuele strafproces;
- Mogelijkheden bieden om de geleden schade op de dader te verhalen, voorzien in een tegemoetkoming in de schade voor slachtoffers van ernstige geweldsdelicten;

¹⁷ Bijlage bij Kamerstuk 33552 nr. 2

- Bij ernstige delicten slachtoffers de mogelijkheid bieden een rol te vervullen in het strafproces en te informeren over het verloop van de straf.

De mogelijkheid voor slachtoffer-dadergesprekken wordt pas in 2009 voor het eerst in de begroting genoemd.

In zijn beleidsvisie 'Recht doen aan slachtoffers' voegt de staatssecretaris hier nog de subdoelstelling 'Bescherming van slachtoffers' aan toe. Aandacht voor bescherming van slachtoffers komt ook terug in de EU-richtlijn inzake het Europees beschermingsbevel van 13 december 2011 en de EU-richtlijn inzake minimumnormen van 25 oktober 2012. Het sluit bovendien aan bij de eerdere inzet op het voorkomen van herhaald slachtofferschap en aandacht voor beschermde aangifte¹⁸. Verder wordt in de beleidsvisie de invulling van het herstelgericht slachtoffer-dader contact verbreed van slachtofferdadergesprekken tot alle vormen van herstelbemiddeling.

Uit het oogpunt van eenheid van presentatie neemt deze beleidsdoorlichting de hierboven genoemde onderverdeling in vijf beleidsdoelen in de beleidsvisie 'Recht doen aan slachtoffers' als uitgangspunt voor de indeling bij het beschrijven van de beleidsinstrumenten.

Deze indeling weerspiegelt bovendien het beste de actuele stand in de ontwikkeling van denken over de positie van slachtoffers gedurende de afgelopen decennia. Aanvankelijk lag de nadruk vooral op het bieden van opvang en een oplossing voor de geleden schade. Gaandeweg is steeds meer aandacht gekomen voor de rol van het slachtoffer in het strafproces en als partij die aanspraak mag maken op bescherming.

¹⁸ Brief over aangifte onder nummer, Kamerstuk 29282, nr. 168

3 Aard en samenhang
van de ingezette
instrumenten en
daarmee samen-
hangende uitgaven

De afgelopen jaren is het arsenaal aan beleidsinstrumenten van het slachtofferbeleid steeds verder uitgebreid. Zo werden er slachtofferloketten ingericht voor informatievoorziening aan slachtoffers en onderlinge afstemming en kreeg Slachtofferhulp Nederland de beschikking over casemanagers voor nabestaanden van slachtoffers van levensdelicten en voor slachtoffers van de ernstigste gewelds- en zedendelicten. Vervolgens bracht de invoering van de wet Versterking Positie Slachtoffers (wet VPS) een versterking van de positie van slachtoffers in het recht met name rond het strafproces. Het meest recent is de aandacht voor slachtoffers in de ZSM-aanpak en tijdens de tenuitvoerlegging.

Om beter te weten hoe dit alles door slachtoffers wordt ervaren is, mede als uitvloeisel van de vorige beleidsdoorlichting, de slachtoffermonitor ontwikkeld. De eerste resultaten hiervan zijn op 4 september 2013 aan de Tweede Kamer aangeboden¹⁹. Dit hoofdstuk presenteert echter het geheel aan beleidsinstrumenten niet zozeer chronologisch, maar geclusterd naar de vijf beleidsdoelen in de beleidsvisie 'Recht doen aan slachtoffers'.

Dit zijn:

1. Slachtoffers worden erkend, zorgvuldig bejegend en geïnformeerd;
2. Slachtoffers hebben een sterke positie in het recht;
3. Slachtoffers worden beschermd waar nodig;
4. Slachtoffers die dat nodig hebben worden ondersteund bij het te boven komen van de gevolgen van het delict;
5. Slachtoffers hebben mogelijkheden tot herstel van de gevolgen, zowel financieel, praktisch als emotioneel.

3.1 Slachtoffers worden erkend, zorgvuldig bejegend en geïnformeerd

Slachtoffers hebben behoefte aan erkenning en rechtvaardigheid. Dit loopt als een rode draad door het gehele slachtofferbeleid. Ook de in de volgende paragrafen beschreven instrumenten dienen niet alleen specifieke doelen, maar dragen tevens bij aan de erkenning voor slachtoffers en aan de door hen ervaren rechtvaardigheid. Erkenning begint bij een zorgvuldige bejegening en adequate informatievoorziening tijdens de aangifte, vervolging en berechting en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen.

3.1.1 Zorgvuldige bejegening en adequate informatievoorziening door de politie

De politie vervult belangrijke taken ten aanzien van de slachtofferzorg. Aangezien de politie vaak de eerste organisatie is waarmee het slachtoffer in contact komt, is aandacht voor slachtoffers vanuit de politie essentieel. De eerste opvang, een respectvolle en zorgvuldige opname van de aangifte, het informeren van het slachtoffer over de voortgang van de zaak en de doorverwijzing naar Slachtofferhulp Nederland zijn in dat kader belangrijke taken van de politie.

Automatische doorverwijzing naar Slachtofferhulp Nederland

Slachtoffers van de meer ernstige zaken worden door de politie automatisch doorverwezen naar Slachtofferhulp Nederland, tenzij zij daar expliciet bezwaar tegen hebben. De politie en Slachtofferhulp Nederland hebben in onderling overleg een lijst van 68 delicten hiervoor opgesteld. Actieve doorverwijzing is landelijk ingevoerd nadat uit in 2006 gepubliceerd onderzoek was gebleken dat het beleid van de politie hierin per regio verschilde²⁰. Nadien is dit verder aangescherpt tot het huidige 'ja, tenzij'.

¹⁹ Kamerstuk 33552 nr. 7

²⁰ Procesanalyse doorverwijzing van politie naar slachtofferhulp – Regioplan – februari 2006

Uit een inventarisatie van Slachtofferhulp Nederland kwam naar voren dat de doorverwijzing van slachtoffers door de politie tegenwoordig in 70% tot 90% van de gevallen goed gaat, afhankelijk van het delict. Een complicatie hierbij is dat de politiestructuren het begrip 'slachtoffer' niet kennen, enkel de begrippen 'aangever', 'getuige' en 'benadeelde'. De hiervoor geschetste werkwijze geldt dan ook alleen voor slachtoffers, die tevens aangever zijn. Dat betekent niet dat personen die als 'getuige' geregistreerd staan geen beroep kunnen doen op Slachtofferhulp Nederland; er is alleen geen sprake van een automatische doorverwijzing. Overigens kunnen slachtoffers die geen aangifte doen ook bij Slachtofferhulp Nederland terecht.

Informeren over de zaak

De politie is wettelijk verplicht om slachtoffers die dit wensen te informeren over de aanvang en voortgang van de zaak. In het bijzonder dient de politie in elk geval schriftelijk mededeling te doen van het afzien van (verdere) opsporing of het inzenden van een proces-verbaal²¹. Een inventarisatie onder medewerkers van Slachtofferhulp Nederland levert als beeld op dat dit bij de slachtoffers die zij begeleiden nog te weinig voorkomt, hetgeen door de politie wordt bevestigd.

Bij het informeren van slachtoffers is de telefonische terugkoppeling door de politie over de voortgang van de aangiften van High Impact Crimes (woninginbraken, straatroof, overvallen en geweld) een belangrijke ontwikkeling. Sinds 1 januari 2013 geldt als uitgangspunt dat aangevers van woninginbraak binnen twee weken persoonlijk worden geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot hun aangifte. Met ingang van 1 januari 2014 geldt de telefonische terugkoppeling ook voor de slachtoffers van straatroof en overvallen. In de loop van 2014 zal dit bij steeds meer eenheden ook het geval zijn bij aangiften van geweld.

Een eerste meting door de politie onder aangevers van woninginbraak in de maand maart 2013²² had als uitkomst dat twee derde van de respondenten een terugmelding had gekregen; ruim de helft kreeg de terugmelding binnen de beoogde twee weken. Een ruime meerderheid (89,5%) geeft aan (zeer) tevreden te zijn over de aangifte als geheel. Inmiddels ontvangt 97% van de aangevers van woninginbraken de telefonische terugkoppeling binnen 2 weken²³.

Uitkomsten slachtoffermonitor

De ervaringen van slachtoffers met contact met de politie zijn onderzocht in het kader van de slachtoffermonitor. Deel 1 van het onderzoeksrapport vat de algemene ervaringen van slachtoffers met de politie als volgt samen: 'Ervaringen van slachtoffers met de ontvangen slachtofferondersteuning door de politie laten twee uitersten zien. Slachtoffers zijn enerzijds zeer positief als het gaat om de wijze waarop zij zich bejegend voelen door medewerkers van de politie. De overgrote meerderheid (82%) is hier (zeer) tevreden over. Anderzijds zijn slachtoffers behoorlijk kritisch ten aanzien van twee andere onderdelen van de slachtofferondersteuning. Het gaat hier om de aandacht en inzet die medewerkers van de politie tonen ten aanzien van herstel van veiligheid en de geleden schade. Bijna de helft van de ondervraagden (45%) heeft (zeer) negatieve ervaringen op dit gebied. Ook als het gaat om zaken die direct te maken hebben met de politietaken, zoals informatieverstrekking over de ontwikkelingen in de zaak en de inzet op opsporing en arrestatie van de dader, hebben veel respondenten (zeer) negatieve ervaringen (tussen 40 en 50%). Tussen deze beide uitersten liggen de resultaten met betrekking tot de onderdelen 'hulp aan slachtoffer/positie van slachtoffer' en 'inspraak/participatie'. Circa 60% heeft positieve ervaringen op deze gebieden.'

²¹ Art. 51a(3) wetboek van strafvordering.

²² Dit blijkt uit een eerste kwaliteitsmeting door de politie met 1089 respondenten onder de aangevers van woninginbraken in maart 2013.

²³ Op basis van cijfers ontleend aan registratie van de telefonische terugkoppeling in Basisvoorziening Handhaving (BVH)

3.1.2 Slachtofferloketten

Slachtoffers kunnen in heel Nederland bij een Slachtofferloket terecht voor informatie, advies en ondersteuning tijdens het strafproces. In tien slachtofferloketten werken de politie, Slachtofferhulp Nederland en het Openbaar Ministerie (hierna: OM) nauw samen. Door het slachtofferloket hebben slachtoffers één aanspreekpunt en hoeven ze de verschillende organisaties niet meer apart te benaderen voor vragen. Medewerkers van het loket geven tijdens het strafproces informatie en uitleg over de aangifte en de strafzaak, bijvoorbeeld over het verkrijgen van een schadevergoeding, het uitoefenen van spreekrecht of informatie over de uitkomsten van de strafzaak. De loketten functioneren ook als platform voor het maken van samenwerkingsafspraken en overleg over maatwerkzaken.

In deze vorm zijn de loketten in 2008 als pilots van start gegaan. Deze pilots zijn geëvalueerd in een onderzoek dat in 2011 is uitgekomen²⁴. Helaas was de respons bij de schriftelijke enquête onder slachtoffers zeer laag, waardoor het lastig was alle voorgenomen analyses uit te voeren. Slachtoffers bleken voornamelijk tevreden over de snelheid van de dienstverlening van het loket. Uit het onderzoek bleek ook dat ten aanzien van een aantal zaken rond de structuur van de loketten betere inrichting nodig was (één coördinator, de overlegstructuur). Deze punten zijn naar aanleiding van het onderzoek verbeterd. De tegenvallende respons bij de schriftelijke enquête onder slachtoffers heeft ertoe geleid dat bij de slachtoffermonitor stevig is ingezet op respons verhogende maatregelen.

De samenwerking binnen de ZSM-aanpak²⁵, de komst van het serviceportaal van het OM waarmee slachtoffers online hun zaak kunnen volgen en de regionale servicecentra van de

politie waren aanleiding voor een onderzoek naar de huidige werkzaamheden in het loket en een eerste beeld van de verwachte effecten van deze ontwikkelingen hierop. Naar aanleiding van dit onderzoek bezinnen de direct betrokken partijen zich momenteel op de rol van de slachtofferloketten in de toekomst. Vooralsnog luidt de conclusie van de daartoe ingestelde werkgroep, dat voor een eenduidige taakuitvoering van de loketten die aansluit op de landelijke ZSM-werkwijze en de landelijk ingerichte servicecentra, aansturing door één landelijke stuurgroep meer voor de hand ligt dan tien regionale stuurgroepen. Wel is behoefte aan een Slachtofferberaad op regionaal niveau, dat de primaire slachtofferprocessen van de ketenpartners onderhoudt en bewaakt en waarin verbindingen worden gelegd naar de andere ketenpartners (Rechtspraak, CJIB, Schadefonds, SiB). De focus van de coördinatoren zal steeds meer verschuiven van het beheer van het eigen loket naar het optimaliseren van ketenprocessen voor slachtoffers.

3.1.3 Zorgvuldige bejegening en adequate informatievoorziening door OM

Verankering in wet en regelgeving

De wet VPS, die op 1 januari 2011 in werking is getreden, voegt aan het wetboek van strafvordering een bepaling toe dat de officier van justitie zorgdraagt voor een correcte bejegening van het slachtoffer²⁶. Deze en andere bepalingen van de wet VPS zijn uitgewerkt in een aangepaste 'Aanwijzing slachtofferzorg' voor het OM²⁷.

Wensenbrief OM

Na ontvangst van het door de politie ingezonden proces verbaal, stuurt het OM het slachtoffer een brief waarin zijn rechten vermeld staan, met de vraag van welke rechten het slachtoffer gebruik wenst te maken. Alleen wanneer uit de stukken blijkt dat het slachtoffer bij de politie heeft aangegeven geen informatie te willen ontvangen, blijft dit achterwege.

²⁴ Regioplan – Evaluatie pilot Slachtofferloket – november 2011

²⁵ ZSM staat voor Zo Spoedig, Slim, Simpel, Selectief en Samen Mogelijk. Het is een procedure voor snelle afdoening van veelvoorkomende criminaliteit.

²⁶ Art. 51a, lid 2 Wetboek van Strafvordering

²⁷ OM- Aanwijzing slachtofferzorg (2010A029) - 13 december 2010

Informatievoorziening over de zitting

Wanneer het OM besluit tot vervolging over te gaan, informeert hij het slachtoffer hierover. Daarbij informeert het OM over de termijnen voor het indienen van een schriftelijke slachtofferverklaring en het uitoefenen van het spreekrecht. Zodra dit bekend is, informeert het OM het slachtoffer over datum en tijdstip van de zitting.

OM-portaal hoger beroep

Sinds 4 september 2013 bestaat voor slachtoffers waarvan de zaak in hoger beroep wordt behandeld de mogelijkheid om via het OM-serviceportaal in te loggen en zodoende de actuele stand van zaken van de zaak in te zien. Slachtoffers die te kennen hebben gegeven geïnformeerd te willen blijven, worden per e-mail geattendeerd op aanvullingen en wijzigingen.

Bejegening slachtoffers in ZSM

In 2011 startten de politieregio en het arrondissement Utrecht het project ZSM. Het doel van dit project is een snelle afhandeling van veelvoorkomende criminaliteit in zaken waarin de politie een verdachte heeft aangehouden. Deze zaken belanden op een selectietafel, waaraan naast politie en OM ook Slachtofferhulp Nederland deelneemt. Aan die tafel wordt besloten of een zaak regulier moet worden afgedaan of via de snelle ZSM-procedure. Medewerkers van Slachtofferhulp Nederland adviseren op basis van de dossiers of een versnelde afdoening ook in het belang van het slachtoffer is, of dat er contra-indicaties zijn (bijvoorbeeld de complexiteit van de schade die het slachtoffer heeft). Mede op basis van dat advies beslist het OM over de afdoening. Deze werkwijze is inmiddels landelijk ingevoerd.

Uitkomsten slachtoffermonitor

De tevredenheid van slachtoffers met bejegening door het OM komt uitgebreid aan de orde in de slachtoffermonitor. Een ruime meerderheid (72%) van de respondenten geeft aan hier positieve of zeer positieve ervaringen mee te hebben, tegenover 19% die melding maakt van negatieve of zeer negatieve ervaringen. Een kleinere meerderheid (58%) van de respondenten geeft aan positieve of zeer positieve ervaringen te hebben

met de informatieverstrekking door het OM, tegenover 28% die melding maakt van negatieve of zeer negatieve ervaringen. Bovendien geeft 23% van de respondenten aan het gevoel te hebben door het OM niet serieus genomen te worden.

3.1.4 Zorgvuldige bejegening door de Rechtspraak

Algemeen

Net als bij de andere onderdelen van de slachtofferketen gaat het bij zorgvuldig en respectvol bejegenen van slachtoffers door de Rechtspraak in zijn algemeenheid om erkenning als slachtoffer, begrip voor de situatie van het slachtoffer en een correcte bejegening met respect voor de persoonlijke waardigheid, om zodoende bij te dragen aan de verwerking van een vaak ingrijpende gebeurtenis. Verwerking komt mede tot stand door het slachtoffer de gelegenheid tot spreken te geven, naar het slachtoffer te luisteren en voldoende te informeren. De daardoor – hopelijk – ervaren procedurele rechtvaardigheid draagt bij aan het vertrouwen van slachtoffers in de rechtsstaat²⁸ en meer in het bijzonder de Rechtspraak.

Verankering in de wet en de modelregeling en handleiding

De wet VPS bevat ook een artikel dat bepaalt dat de rechter, in casu de voorzitter van de meervoudige kamer, zorgdraagt voor een correcte bejegening van het slachtoffer of de nabestaanden tijdens de terechtzitting²⁹. Recent is een uitvoerige, in opdracht van de Raad voor de rechtspraak en het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) van de gerechten geschreven handleiding voor rechters uitgebracht over hoe om te gaan met slachtoffers³⁰. In dit 224 pagina's tellende boek komen alle relevante aspecten van de omgang van rechters met slachtoffers en nabestaanden en hun rechten en belangen aan de orde.

²⁸ Vertrouwen in de rechtsstaat - Ellen van den Berg, Gerdjan Hoekendijk, Bert Niemeijer – Directie Strategie – mei 2012

²⁹ Art. 288a, lid 2 Wetboek van Strafvordering

³⁰ Raad voor de Rechtspraak - Slachtoffer en de Rechtspraak. Handleiding voor de strafrechtspraktijk – december 2013.

Voor medewerkers die slachtoffers opvangen bij zittingen bestond al de 'Modelregeling inzake passende verblijfsomgeving slachtoffers'³¹ die is toegespitst op de omgang met en voorzieningen voor slachtoffers. Het gaat in deze Modelregeling met name om de bejegening door bodes en voorzieningen als een aparte (wacht)kamer voor slachtoffers.

Uitkomsten slachtoffermonitor

Slachtoffers die in aanraking komen met de Rechtspraak, zijn vaak tevreden over de manier waarop ze worden behandeld. Over de hele linie is 60% van de slachtoffers positief over het functioneren van de rechter, 19% neutraal en 21% negatief. Heel positief wordt geoordeeld over de beleefdheid van de rechter: 84%. De Rechtspraak scoort goed op deskundigheid, het onderdeel dat slachtoffers het meest belangrijk vinden. 75% van de slachtoffers vindt dat de rechter deskundig zijn werk doet, 10% is neutraal, 15% vindt de rechter niet deskundig. De meeste slachtoffers voelen zich tijdens hun rechtszaak serieus genomen door de rechter: 74%. Evenveel slachtoffers vinden dat de rechter hen voldoende gelegenheid geeft om hun verhaal te doen. 71% heeft waardering voor de wijze waarop rechters omgaan met vertrouwelijke informatie en de onpartijdigheid van de rechter.

Kritischer zijn slachtoffers over de wijze waarop de Rechtspraak verdachten berecht en bestraft. Een substantiële minderheid van 28% vindt dat rechters onvoldoende 'moeite doen' om de dader te bestraffen. Een kleine meerderheid van 58% is hier positief over. Bij de kritische slachtoffers gaat het relatief vaak om zaken waarin de verdachte uiteindelijk niet bestraft is. Aandachtspunten voor de Rechtspraak in de ogen van slachtoffers zijn het opleggen van de juiste schadevergoeding aan de verdachte, het geven van voldoende informatie over het proces en het verkleinen van het gevaar op herhaling van het delict. Op deze onderdelen is het aantal tevreden slachtoffers vergelijkbaar met het aantal kritische slachtoffers.

³¹ Raad voor de Rechtspraak - 'Modelregeling inzake passende verblijfsomgeving slachtoffers' - 1 februari 2012.

3.1.5 Slachtoffers worden desgewenst geïnformeerd over invrijheidsstelling

In de wet VPS is bepaald³², dat het OM verantwoordelijk is voor het informeren van slachtoffers van spreekrechtwaardige delicten over de invrijheidsstelling van verdachten en veroordeelden. Het doel van de informatieverstrekking is het voorkomen van een onverwachte confrontatie tussen het slachtoffer van een delict en de dader. Dit betreft zowel gedetineerden die in een penitentiaire inrichting verblijven, als tbs'ers en jeugddelinquenten.

Invrijheidsstelling veroordeelden

Aan de wettelijke plicht is gevolg gegeven door het instellen van het Informatiepunt Detentieverloop (IDV) bij het OM. Het IDV informeert slachtoffers van misdrijven en nabestaanden over het detentieverloop van veroordeelden. De justitiële inrichtingen informeren het IDV over de voorziene invrijheidsstelling van veroordeelden. Uit de jaarcijfers van het IDV over 2012 blijkt dat het IDV in dat jaar 3.714 brieven aan slachtoffers heeft gezonden. zestien keer oftewel in 0,5% van de zaken was sprake van het te laat informeren van slachtoffers.

Invrijheidsstelling voorlopig gehechten

De lokale parketten van het OM zijn verantwoordelijk voor het informeren van slachtoffers en nabestaanden bij invrijheidsstelling als gevolg van schorsing of niet-verlenging van de voorlopige hechtenis of na vrijspraak. In die gevallen is geen tijd om het informeren van slachtoffers via het IDV te laten lopen. Over de tijdigheid en volledigheid van het informeren van slachtoffers door de lokale parketten is nog geen informatie beschikbaar; het OM voert op dit moment hiernaar een interne audit uit.

Het beleid van informeren van slachtoffers en nabestaanden bestond al langer in de tbs (sinds 2005) en bij jeugddelinquenten met een PIJ-maatregel of een jeugddetentie van ten minste zes

³² Wetboek van Strafvordering artikel 51a, lid 3.

maanden (sinds 2006). Deze praktijk is in 2009 geëvalueerd³³, maar alleen voor de tbs, omdat het proces bij jeugddelinquenten nog niet of nauwelijks op de rails stond. Bij het informeren van slachtoffers van tbs-gestelden werden verschillende zwakke schakels vastgesteld. Zo moest de door de parketten aangeleverde informatie in twee derde van de gevallen opnieuw worden gecontroleerd, werden de Forensisch Psychiatrische Centra (FPC's, vaak nog aangeduid als tbs-klinieken) niet actief geïnformeerd over de informatiebehoefte van slachtoffers en stelt slechts de helft van de FPC's het toenmalige Landelijk Informatiepunt Justitieel Verlof (LIJV) op de hoogte van plaatsingen. Deze evaluatie heeft geleid tot een intensief verbetertraject, waarvan de vorming van het IDV (als opvolger van het LIJV) een essentieel onderdeel was.

Slachtofferonderzoek tbs

De FPC's waren niet alleen het eerst met het informeren van slachtoffers en nabestaanden, zij zijn ook het verst waar het gaat om het rekening houden met hun belangen bij het verlenen van verlof. Het gehanteerde 'werkproces slachtofferonderzoek bij verlof TBS' voorziet in het nagaan of er specifieke slachtofferbelangen zijn waarmee bij de planning van verlof (bestemming, tijdstip, etc.) rekening moet worden gehouden. De casemanager van Slachtofferhulp Nederland treedt hierbij op als informant en intermediair naar het slachtoffer of de nabestaanden toe. Naar deze werkwijze is in de eerste helft van 2013 een quick scan uitgevoerd³⁴. De werkwijze had toen nog het karakter van een advies. De belangrijkste conclusie uit de quick scan was, dat het advies bijdraagt aan een meer uniforme werkwijze en (iets) uitgebreider slachtofferonderzoek. Maar ook dat nog ruimte is voor een verdere implementatie van de werkwijze en het uniform toepassen van slachtoffergerichte voorwaarden bij verlof.

³³ Informatieverstrekking aan slachtoffers van misdrijven – Regioplan – mei 2009.

³⁴ Quicksan slachtofferonderzoek tbs – Significant – 16 mei 2013

3.1.6 Slachtofferwijzer.nl

Een andere informatiebron voor slachtoffers is Slachtofferwijzer.nl, een website voor slachtoffers, hulpverleners en geïnteresseerden. Zij kunnen hier de weg vinden naar de juiste hulpverlening voor slachtoffers. Op deze website wordt een overzicht getoond van de verschillende hulpverleners voor specifieke delicten en soorten hulpverlening. Slachtofferwijzer.nl is een particulier initiatief van het Fonds Slachtofferhulp. De slachtofferwijzer is in mei 2012 officieel gelanceerd door de Staatssecretaris van VenJ. Naast bijdragen van donateurs en van de Vriendenloterij, zijn in 2012 en 2013 subsidies verstrekt door VenJ van telkens € 100.000. Deze financiering is bedoeld voor de doorontwikkeling van het platform en het vergroten van de bekendheid onder de doelgroep. De site wordt doorgaans door ruim 1200 mensen per dag bezocht. De meeste bezoekers zoeken naar informatie over hulpverlening op de terreinen huiselijk geweld, loverboys, seksueel misbruik, oplichting, fraude en diefstal.

3.1.7 Aandacht voor slachtoffers in opleidingen

De aandacht voor de rechten en belangen van het slachtoffer in het onderwijs aan de rechten-faculteiten van de Nederlandse universiteiten is doorgaans beperkt. Daarom is door VenJ een scriptieprijs ingesteld, vernoemd naar de internationaal befaamde victimoloog Jan van Dijk, teneinde de aandacht van studenten te vestigen op het onderwerp slachtoffers.

Verder geldt per 1 juli 2014, dat advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand willen verlenen aan slachtoffers een basiscursus slachtofferadvocatuur moeten hebben gevolgd, althans als zij geen lid zijn van de beroepsverenigingen Landelijk Advocaten Netwerk Zeden Slachtoffers (LANZS) of Advocaten voor Slachtoffers van Personenschade (ASP). Per 1 september 2014 start een verdiepende 1-jarige cursus voor advocaten die zich willen ontwikkelen tot specialist, verzorgd door het Willem Pompe Instituut van de Universiteit Utrecht en de Erasmus Universiteit.

Recent heeft Slachtofferhulp Nederland nagegaan hoe het gesteld is met de aandacht voor slachtoffers in de (interne) opleidingen van de verschillende ketenpartners in de strafrechtsketen. De belangrijkste bevindingen waren dat de thema's 'Rechten van slachtoffers' en 'Juridische aspecten van het verhalen van schade op de dader' in voldoende mate aan bod komen in deze opleidingen. Het thema 'Bejegening van slachtoffers/slachtofferbewustzijn' komt ook aan de orde, maar kan beter worden ingebed in de opleidingen.

3.1.8 Doelbereik erkenning, bejegening en geïnformeerd worden

- Het zorgvuldig bejegend worden scoort over de hele linie positief, dus zowel door de politie, het OM, de Rechtspraak, als Slachtofferhulp Nederland.
- Maar uit de slachtoffermonitor blijkt ook dat een deel (23%) van de slachtoffers zich door het OM niet serieus genomen voelt.
- Het aspect 'informatievoorziening in individuele zaken' verdient extra aandacht, vooral van de politie en de Rechtspraak, maar ook van het OM.
- Het informeren van slachtoffers over de invrijheidstelling van veroordeelden loopt nu goed, maar bij voorlopig gehechten is dit nog een punt van aandacht.

3.2 Slachtoffers hebben een sterke positie in het recht

Versterking van de positie van slachtoffers in het recht is de afgelopen jaren nadrukkelijk een beleidsprioriteit geweest. Een belangrijke impuls hiervoor vormde de wet VPS. Naast het recht op informatie en een respectvolle bejegening, zoals besproken in paragraaf 3.1, regelt de wet een aantal rechten van het slachtoffer rond het strafproces. De verruiming van de mogelijkheden voor een slachtoffer om zich als benadeelde partij te voegen in het strafproces komt aan de orde in paragraaf 3.5, omdat herstel, met inbegrip van de financiële tegemoetkomingen, een apart beleidsdoel vormt.

3.2.1 Rechten van slachtoffers buiten de zitting

Mogelijkheid tot inzage in dossier en toevoegen van stukken.

In de wet VPS is bepaald dat het slachtoffer om inzage in het strafdossier kan vragen. Verder is bepaald dat het slachtoffer kan verzoeken stukken aan het dossier toe te voegen. Dit laatste betekende een verruiming van het recht op het inbrengen van een schriftelijke slachtofferverklaring (SSV), dat per 1 mei 2004 landelijk is ingevoerd en in 2006 is geëvalueerd. De verruiming in de wet VPS betrof zowel het vrij laten van het type documenten dat wordt aangeboden, als het loslaten van de beperking van de SSV tot spreekrechtwaardige delicten. Van het aantal keren dat slachtoffers om inzage verzoeken en/of om toevoeging van stukken worden geen cijfers bijgehouden. Bij het OM en Slachtofferhulp Nederland bestaat het beeld dat slechts sporadisch om inzage wordt verzocht en dat vrijwel uitsluitend SSV's worden aangeboden om toe te voegen aan het dossier.

Het OM kan inzage in het dossier of het toevoegen van stukken weigeren, mits zij hiervoor een machtiging heeft gekregen van de rechter-commissaris. De huidige procedure en gronden voor weigering van inzage en het toevoegen van stukken zijn het gevolg van een wetswijziging die per 1 januari 2013 in werking is getreden en waarbij dit voor slachtoffer en verdachte gelijk is getrokken. Ook hierover zijn geen cijfers beschikbaar. Bij het OM en Slachtofferhulp Nederland bestaat de indruk, dat het slechts incidenteel voorkomt dat inzage wordt geweigerd. Van het weigeren van het opnemen van stukken is geen enkel voorbeeld bekend. In het inmiddels driedelige 'Zwartboek'³⁵ van het LANZS³⁶ worden verschillende voorbeelden genoemd van problemen met het verkrijgen van een afschrift van het strafdossier.

³⁵ <http://lanz.nl/lanz-presenteert-zwartboek-deel-iii/>

³⁶ Landelijk Advocaten Netwerk Zedenslachtoffers

Artikel-12 procedure

Een slachtofferrecht met een zeer lange geschiedenis, is de mogelijkheid om als belanghebbende in beklag te gaan bij het gerechtshof tegen het niet-vervolgen van een verdachte van een strafbaar feit door het OM³⁷. Het gerechtshof toetst of de vervolging van een verdachte haalbaar zou zijn en of die vervolging opportuun is. Oordeelt het gerechtshof dat aan beide criteria is voldaan, dan beveelt deze de vervolging. Het OM is dan verplicht de verdachte te vervolgen. Dat wil zeggen: de zaak voor de bevoegde rechter te brengen en daartoe bewijs te verzamelen. Tegen een besluit van de politie de opsporing te staken c.q. geen proces-verbaal in te sturen is geen beklag mogelijk. In 2014 is een WODC-onderzoek voorzien naar de artikel-12 procedure, vooraansnog met name naar de maatregelen om de doorlooptijd te bekorten en het aantal procedures te verminderen.

3.2.2 Adequate ondersteuning tijdens de zitting

In de wet VPS is ook opgenomen dat slachtoffers zich kunnen laten bijstaan tijdens de zitting³⁸. Deze bepaling is bewust ruim geformuleerd, zodat het om juridische bijstand door een advocaat kan gaan, om iemand van Slachtofferhulp Nederland of om iemand die een persoonlijke relatie heeft met het slachtoffer. Dit betrof een codificatie van de bestaande praktijk. Verder kan een slachtoffer zich tijdens de zitting laten vertegenwoordigen, zowel door een advocaat als door een andere gemachtigde. Tot slot is in het betreffende artikel bepaald, dat een slachtoffer die de Nederlandse taal onvoldoende machtig is, kan vragen om een tolk. Mits tijdig aangevraagd, zorgt het OM hier kosteloos voor. De tolken die Slachtofferhulp Nederland nodig heeft vallen hier buiten.

Op basis van hun inkomen kunnen slachtoffers die zich als benadeelde partij willen voegen in de strafzaak in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand via de Raad voor Rechtsbijstand. In 2012 werden landelijk 1813

toevoegingen afgegeven voor voeging als benadeelde partij³⁹. Het aantal zaken waarin door advocaten rechtsbijstand wordt verleend ligt hoger, maar om welke aantallen het gaat is niet bekend. Een van de redenen hiervoor is, dat niet iedereen voor gesubsidieerde rechtshulp in aanmerking komt. Bovendien kan met instemming van de cliënt worden afgezien van het aanvragen van een toevoeging. Immers, wanneer de aansprakelijkheid overduidelijk is, dan kunnen de kosten van rechtsbijstand op de wederpartij worden verhaald. De kosteloze rechtsbijstand voor slachtoffers van gewelds- en zedendelicten komt in de volgende paragraaf aan de orde.

3.2.3 Rechten tijdens strafproces voor slachtoffers van ernstige delicten

Gesprek met de officier van justitie of advocaat-generaal voor en/of na de zitting

De officier van justitie of de advocaat-generaal heeft de mogelijkheid slachtoffers of nabestaanden een gesprek aan te bieden. In de aanwijzing slachtofferzorg van het OM staat dat het aanbieden van het gesprek verplicht is bij spreekrechtwaardige delicten die in aanmerking komen voor afdoening door de meervoudige kamer. Daarnaast is het verplicht om het slachtoffer uit te nodigen voor een gesprek bij de (voorgenomen) afdoeningsbeslissing om een zaak in de categorie ernstige gewelds- en zedendelicten te seponeren.

Het gesprek c.q. het aanbod tot het gesprek kan plaatsvinden:

1. Tijdens de opsporingsfase, vóór de definitieve keuze van de strafvervolging, of bij een sepot;
2. Voorafgaand aan de zitting, waarbij de officier van justitie het slachtoffer informeert over de gang van zaken ter zitting, de bewijspositie en zo mogelijk over de strafeis; en
3. Na de zitting en het vonnis, ter bespreking daarvan en het vervolg, zoals over het aanwenden van een mogelijk beroep.

De schriftelijke slachtofferverklaring of de mondelinge voorbereiding op het spreekrecht

³⁷ Wetboek van Strafvordering, artikel 12, lid 1.

³⁸ Wetboek van Strafvordering, artikel 51c

³⁹ Bron: Raad voor de Rechtsbijstand

maken niet dat het slachtoffergesprek achterwege kan blijven. Wel kan het slachtoffergesprek met de officier van justitie zich dan beperken tot een praktische toelichting op het opsporingsonderzoek en de bewijspositie van het OM. Doorgaans stellen slachtoffers deze vorm van informatievoorziening door de officier van justitie op prijs en kan dit bovendien een bijdrage leveren aan de verwerking van het strafbare feit. Door het slachtoffer ook na afloop te woord te staan zorgt het OM voor een juiste afsluiting of overdracht van de strafzaak⁴⁰.

Gratis rechtsbijstand op basis van delict

Met ingang van 1 april 2006 is de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) gewijzigd, waardoor alle slachtoffers van ernstige gewelds- en zedendelicten gratis rechtsbijstand kunnen krijgen. Aan artikel 44 werd een lid toegevoegd, dat luidt: 'Ongeacht de draagkracht is rechtsbijstand aan een slachtoffer van een misdrijf tegen de zeden of een geweldsmisdrijf kosteloos, indien in de desbetreffende zaak vervolging is ingesteld en het slachtoffer overeenkomstig artikel 3 Wet schadefonds geweldsmisdrijven in aanmerking komt voor een uitkering.'⁴¹ Bij de wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven per 1 januari 2012 werd ook artikel 44 van de wet op de rechtsbijstand gewijzigd, waardoor ook nabestaanden in aanmerking komen voor kosteloze rechtsbijstand.

Pilot doorverwijzing

Omdat de doorverwijzing door Slachtofferhulp Nederland naar de kosteloze rechtsbijstand niet vlekkeloos verliep, is begin 2013 een pilot gestart om dit te verbeteren. Hierin wijst Slachtofferhulp Nederland nabestaanden en slachtoffers van ernstig gewelds- en zedendelicten consequent op de mogelijkheid van bijstand door een advocaat. In de pilot ligt de nadruk op de eigen keuze van het slachtoffer om wel of geen gebruik te maken van rechtsbijstand. Uit de (niet-gepubliceerde) evaluatie van de pilot door Significant is gebleken dat de actieve doorverwijzing naar een advocaat door de casemanager van Slachtofferhulp

Nederland leidt tot aanzienlijk meer gebruik door slachtoffers van ernstige gewelds- en zedendelicten van bijstand door een advocaat. Vanaf de start van de pilot in februari 2013 zijn bij Slachtofferhulp Nederland 293 zaken binnengekomen die aan de voorwaarden van de pilot voldoen. Het betreft 118 levensdelicten en 175 ernstige gewelds- en zedenzaken. In totaal is voor 117 van deze zaken via de pilot een advocaat ingeschakeld; dat is in 40% van alle zaken. Slachtofferhulp Nederland heeft op drie peilmomenten het percentage bepaald. Uit die cijfers blijkt dat het gebruik van advocaten een stijgend verloop vertoont van 29% in de eerste maanden van de pilot (februari tot juni 2013) tot 47% in de meest recente periode (september tot en met december 2013). Tevens is gebleken dat een goede afstemming tussen advocaat en medewerkers van Slachtofferhulp Nederland meerwaarde oplevert voor de dienstverlening aan het slachtoffer.

Spreekrecht

Het spreekrecht voor slachtoffers is voortgekomen uit een initiatiefwetsvoorstel van het Kamerlid Dittrich c.s. Het is in werking getreden op 1 januari 2005, direct vooraf gegaan door de invoering van de schriftelijke slachtofferverklaring. Het is daarna materieel ongewijzigd meegenomen in het wetsvoorstel VPS, in afwachting van de wets-evaluatie spreekrecht die in 2010 werd afgerond. Deze evaluatie⁴² liet zien dat het spreekrecht niet vaak werd gebruikt. Het aantal deelnemers werd geschat op 230 à 260 per jaar, waarvan ca. 50 nabestaanden. Van de mogelijkheid tot het inbrengen van een schriftelijke slachtofferverklaring werd ongeveer 3000 keer per jaar gebruik gemaakt. Toch concluderen de onderzoekers op basis van hun bevindingen, dat het spreekrecht wel degelijk aan een behoefte voldoet. Wel signaleren zij twee door slachtoffers ervaren knelpunten: de strikte afbakening van de kring spreekgerechtigde nabestaanden en het enkel mogen spreken over de gevolgen van het delict voor henzelf en niet over de feiten van het misdrijf en de strafmaat.

⁴⁰ Ontleend aan: Aanwijzing slachtofferzorg OM

⁴¹ Artikel 44 lid 4 Wet op de Rechtsbijstand

⁴² 'Het spreekrecht in Nederland: een bijdrage aan het emotioneel herstel van slachtoffers?' – Intervict – juni 2012.

Mede naar aanleiding van deze evaluatie is de kring van spreekgerechtigden met ingang van 1 september 2012 verruimd met een ruimere kring nabestaanden en een nieuwe kring spreekgerechtigden namens personen die vanwege hun jeugdige leeftijd of feitelijke toestand niet in staat zijn om zelf van hun spreekrecht gebruik te maken. In oktober 2013 is een wetsvoorstel in consultatie gebracht, dat een apart adviesrecht introduceert waarbij slachtoffers hun opvattingen kenbaar kunnen maken over de omvang van de bewezenverklaring, de kwalificatie van het feit, de schuld van de verdachte en de passende straftoemeting. Sommigen zijn huiverig voor deze uitbreiding, omdat uitoefening van het adviesrecht slachtoffers in de positie brengt, dat zij zich bloot moeten stellen aan ondervraging door de advocaat van de verdachte en omdat zij een verdere jurisdisering van de positie van slachtoffers niet wenselijk achten. Anderen, waaronder Slachtofferhulp Nederland, willen juist nog verder gaan en slachtoffers als volwaardige partij aan het proces laten deelnemen⁴³.

3.2.4 Doelbereik positie van slachtoffers in het recht

- In het bereiken van een sterke positie in het recht is qua wettelijke verankering flink vooruitgang geboekt met de invoering van de wet Versterking positie slachtoffers.
- Hierin worden extra stappen gezet wanneer de lopende wetgevingstrajecten tot nieuwe wetten leiden, zoals het voorstel tot uitbreiding van het spreekrecht en het aanstaande wetsvoorstel ter implementatie van de EU-richtlijn minimum normen.
- Over de vraag in hoeverre slachtoffers daadwerkelijk van deze rechten gebruik (kunnen) maken is nog maar weinig bekend, omdat ten aanzien van veel rechten geen voor het genereren van kwantitatieve gegevens geschikte registratie wordt bijgehouden.

- Het lopende onderzoek naar de ervaringen met de wet VPS moet niettemin een indicatief beeld opleveren van de ervaringen met de wet in praktijk.

3.3 Slachtoffers krijgen bescherming waar nodig

Sommige slachtoffers hebben bescherming nodig tegen bedreiging en intimidatie, tegen herhaald slachtofferschap of tegen secundaire victimisatie. Maar ook bescherming van hun privacy tegenover de verdachte, veroordeelde, media of de samenleving is van groot belang voor slachtoffers. In het visiedocument 'Recht doen aan slachtoffers' wordt bescherming dan ook nadrukkelijk op de agenda gezet door het als een van de vijf doelen te noemen. Ook de EU-richtlijn minimumnormen maakt expliciete aandacht hiervoor noodzakelijk.

3.3.1 Domiciliekeuze en beschermde aangifte

In beginsel worden de personalia en de adresgegevens van het slachtoffer in de aangifte vermeld. In gevallen waarin het slachtoffer bezwaar heeft tegen het vermelden van de adresgegevens, omdat hij bijvoorbeeld vreest voor represailles, informeert de politie het slachtoffer over de mogelijkheid om op een ander adres domicilie te kiezen. Dan wordt de correspondentie aan het slachtoffer naar dit adres gezonden. Sinds 1 november 2012 is het mogelijk voor slachtoffers van criminaliteit om in uitzonderlijke gevallen de aangifte op nummer op te laten nemen, waarbij hun identiteit wordt afgeschermd. De regeling is primair ontworpen voor functionarissen met een publieke taak, maar ook opengesteld voor burgers met een reële grond. De werking van de mogelijkheid van de aangifte op nummer wordt in de eerste helft van 2014 door het WODC geëvalueerd. Deze evaluatie zal in de tweede helft van 2014 aan de Tweede Kamer worden gezonden⁴⁴. In 2013 is in ruim 250 zaken van deze regeling gebruik gemaakt.

⁴³ <http://www.slachtofferhulp.nl/Actueel/2014/Meer-rechten-en-betere-hulp-voor-slachtoffers/>
- 21 februari 2014.

⁴⁴ Kamerstuk 29 628 nr.432

Het betreft hier overigens niet alleen aangiften van hulpverleners maar ook reguliere aangiften. Daarnaast bestaan er speciale beschermingsprogramma's voor bedreigde getuigen, waarvan een aantal ook slachtoffer is.

3.3.2 Beschermingsmaatregelen

Beschermingsbevelen, zoals gebieds- en contactverboden, zijn gedragsregels opgelegd om slachtoffers te beschermen tegen gevaarlijk en/of storend gedrag van een andere persoon, in strafzaken de dader of verdachte. In recent onderzoek naar het voorkomen van beschermingsbevelen⁴⁵ kwam naar voren, dat deze het meest werden opgelegd bij schorsing van de voorlopige hechtenis: in ruim 40% van de gevallen. Als een beschermingsmaatregel was opgelegd betrof dit in meer dan 90% van de gevallen een contactverbod.

Hoewel een beschermingsmaatregel ook in civiele zaken kan worden opgelegd, komt het veel vaker voor in een strafrechtelijke context: 1522 vs. 196 maal in twaalf maanden. Bij strafrechtelijke beschermingsmaatregelen is vrijheidsbeneming de stok achter de deur, terwijl dat bij civiele maatregelen vaak een dwangsom is. Op basis van de verzamelde gegevens konden geen uitspraken worden gedaan over beschermingsmaatregelen als onderdeel van de voorwaarden bij verlop vanuit detentie. Het onderzoek doet evenmin uitspraken over de effectiviteit van beschermingsmaatregelen in praktijk. Wel signaleert het een aantal verbeterpunten, bijvoorbeeld in alle gevallen zorg dragen voor een stok achter de deur en scherp geformuleerde beperkingen.

3.3.3 Europees beschermingsbevel

In januari 2015 moet Nederland de Europese richtlijn⁴⁶ geïmplementeerd hebben die het mogelijk maakt contact- en locatieverboden in

strafzaken op eenvoudige wijze mee te nemen naar een andere lidstaat. Slachtoffers moeten er op worden gewezen, als ter hunner bescherming een beschermingsmaatregel is genomen, dat zij op grond daarvan een Europees beschermingsbevel kunnen aanvragen. Daartoe zal dit voorjaar (2014) het wetsvoorstel ter implementatie van het Europees beschermingsbevel naar de Tweede Kamer worden gezonden.

3.3.4 Voorkomen herhaald slachtofferschap

In de vorige beleidsdoorlichting wordt melding gemaakt van een toen lopend project gericht op het voorkomen van herhaald slachtofferschap. Het project richtte zich op het voorkomen van herhaald slachtofferschap, gedefinieerd als het binnen twaalf maanden meer dan eens slachtoffer worden van een vermogens- of geweldsdelict. Daarnaast voorzag het project in extra aandacht voor slachtoffers waarbij sprake was geweest van herhaald slachtofferschap. Het project is in 2008 geëvalueerd⁴⁷ en daarbij moesten de onderzoekers vaststellen: 'Concluderend kunnen we stellen dat er na uitvoering van het geëvalueerde project geen 'breed implementeerbaar' product is gerealiseerd.' Niettemin zagen de onderzoekers mogelijkheden tot 'het uniformeren van de werkwijze en het doorontwikkelen van de preventiegesprek-methode'. Dit moet nog een vervolg krijgen.

De noodzaak daartoe vloeit mede voort uit de EU-richtlijn minimumnormen, die opdraagt tot het beoordelen van de aanwezigheid van een verhoogd risico op herhaald slachtofferschap. In aanloop hiernaartoe is eind 2013 een in opdracht van het WODC uitgevoerde literatuurscan naar risicofactoren voor herhaald slachtofferschap verschenen⁴⁸.

⁴⁵ Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland. Deel 2: Aard en omvang – Intervict – februari 2013

⁴⁶ Richtlijn 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees Beschermingsbevel.

⁴⁷ Evaluatie van het project Herhaald slachtofferschap – IVA / Intervict – maart 2008

⁴⁸ 'Risicofactoren voor herhaald slachtofferschap' – Lisa van Reemst, Tamar Fischer, Sanne van Dongen – december 2013

Subsidieregeling overvallen

Het ministerie van VenJ is op 19 mei 2010 gestart met een subsidieregeling waardoor slachtoffers van een overval een tegemoetkoming kunnen krijgen voor de kosten van beveiligingsmaatregelen. Het gaat om maximaal € 1000,- per aanvraag en geldt voor bewoners of bedrijven die in de periode 2010 t/m 2013 slachtoffer zijn geworden van een overval. Hiervoor kunnen zij tot 1 juli 2014 een aanvraag indienen bij het Schadefonds. Doel van de regeling is bijdragen aan het voorkomen dat deze slachtoffers opnieuw betrokken raken bij een overval in hun woning of bedrijf. Hieraan wordt medewerking verleend door Slachtofferhulp Nederland. In 2013 heeft het Schadefonds 557 aanvragen ontvangen. Ongeveer tweederde van de aanvragen was afkomstig van bedrijven en bijna een derde werd ingediend door particulieren. Het Schadefonds heeft bij driekwart van de aanvragen een subsidie verstrekt. In 2013 werd in totaal € 390.863 uitgekeerd. De cijfers in de jaren 2011 en 2012 zijn vergelijkbaar, zodat er sprake is van een stabiel patroon in de aanvragen en uitkeringen.

3.3.5 Voorkomen van secundaire victimisatie

Bijzonder aandachtspunt bij de bejegening van slachtoffers is het voorkomen van secundaire victimisatie, in het bijzonder wanneer het slachtoffer moet getuigen. Onder secundaire victimisatie wordt verstaan: 'verergering van het leed of de schade van slachtoffers door het strafproces'. Er is vrijwel geen empirisch onderzoek naar secundaire victimisatie als gevolg van het strafproces. Voor de Nederlandse context is er alleen een verkennend, kwalitatief onderzoek⁴⁹. Hierin wordt op basis van de verzamelde signalen geconstateerd, dat secundaire victimisatie met enige regelmaat voorkomt. Met de nodige slagen om de arm kan een verband worden gelegd tussen gemeten (on)tevredenheid van slachtoffers met het strafproces en de kans op secundaire victimisatie.

⁴⁹ Een keer is erg genoeg (secundaire victimisatie als getuige in het strafproces) – Marjan Wijers Research – 13 januari 2010

Actuele ontwikkelingen, zoals het verbeteren van de informatievoorziening en verruimen van de mogelijkheden van slachtoffers om van zich te laten horen, dragen bij aan het versterken van beschermende factoren, te weten: voorspelbaarheid en controle.

3.3.6 Oordeel over bescherming in de slachtoffermonitor

Het bieden van bescherming is een aspect in de slachtofferondersteuning waarover de respondenten in de slachtoffermonitor relatief vaak negatief oordelen. Ten aanzien van de politie oordeelt 48% negatief als het gaat om het gevoel van angst te verkleinen en 50% als het gaat om het gevaar voor herhaling te verkleinen. Ten aanzien van het OM oordeelt 49% negatief als het gaat om het gevoel van veiligheid vergroten en 50% negatief over het gevoel van angst verkleinen. Ten aanzien van Slachtofferhulp Nederland oordeelt respectievelijk 30% en 38% negatief op deze beide punten. Ook over het onderdeel 'Advies geven over voorkomen (herhaald) slachtofferschap' zijn de respondenten overwegend negatief.

3.3.7 Doelbereik bescherming

- In het bereiken van het doel 'slachtoffers krijgen bescherming waar nodig' is de afgelopen jaren zichtbare vooruitgang geboekt.
- Maar bescherming is ook een van de punten waarover in de slachtoffermonitor de meest kritische geluiden naar voren komen.
- Het is dan ook een doel waarvoor verhoudingsgewijs nog veel moet gebeuren aan te ontwikkelen instrumenten en het vergroten van de effectiviteit van bestaande instrumenten, zoals beschermingsmaatregelen.
- Dit kan niet los worden gezien van het feit dat bescherming pas recent als hoofddoel van het slachtofferbeleid is benoemd.

3.4 Slachtoffers kunnen ondersteuning krijgen bij de gevolgen van het delict

Slachtoffers en nabestaanden die behoefte hebben aan hulp en ondersteuning kunnen in de eerste plaats terecht bij Slachtofferhulp Nederland voor kosteloze ondersteuning. Bij een groot aantal ernstiger delicten verwijst de politie het slachtoffer actief door naar deze organisatie. Naast de algemene slachtofferhulp door Slachtofferhulp Nederland zijn er ook meer specifieke hulpinstanties. Is de hulp die Slachtofferhulp Nederland kan bieden onvoldoende, dan kan zij doorverwijzen naar andere hulpverleners, advocatuur of gemeentelijke instanties.

3.4.1 Algemene slachtofferhulp

Slachtofferhulp Nederland bestaat sinds 1984 en kent als missie om slachtoffers te ondersteunen bij het verwerken van de gebeurtenis en het herstellen dan wel verlichten van de materiële en immateriële schade. Slachtofferhulp Nederland biedt juridische, praktische en psychosociale hulp. Daarnaast spant Slachtofferhulp Nederland zich in voor de verbetering van de positie en rechten van slachtoffers in het algemeen en stimuleert zij de kennisontwikkeling op dit gebied.

De meeste meldingen bij Slachtofferhulp Nederland komen binnen via de politie (89%); de overige meldingen zijn op eigen initiatief (9%) of via een externe partij (2%), bijvoorbeeld de huisarts⁵⁰. Na ontvangst van de slachtoffergegevens van de politie zoekt Slachtofferhulp Nederland contact met het slachtoffer. De norm hiervoor is binnen 48 uur. Het doel van deze intake is om na te gaan aan welke vorm van hulp en ondersteuning het slachtoffer behoefte heeft. Het gaat daarbij om de volgende diensten: praktische en emotionele ondersteuning, doorverwijzing naar externe partijen, begeleiding bij het indienen van een schadeclaim, begeleiding

bij het strafproces en begeleiding bij het opstellen van een schriftelijke slachtofferverklaring en/of het uitoefenen van het spreekrecht.

Slachtoffermonitor

In de slachtoffermonitor zijn slachtoffers het meest lovend over hun ervaringen met Slachtofferhulp Nederland. Wat betreft het onderdeel bejegening is 85 tot 95% van de ondervraagden (zeer) positief en bij geen van de afzonderlijke deelaspecten van dit onderdeel oordeelt meer dan 8% (zeer) negatief. Ook de geboden ondersteuning wordt door een ruime meerderheid (74%) als (zeer) positief ervaren. Daarbij springt vooral de verstrekte informatie er in positieve zin uit; daarentegen is 28% negatief over de juridische ondersteuning en over het vergoed krijgen van de schade. Het meest kritisch zijn de ondervraagden over het geven van advies over het voorkomen van slachtofferschap (zie ook 3.3.6).

Onderzoek klanttevredenheid

In 2007 heeft het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van Slachtofferhulp Nederland een instrument ontwikkeld voor het meten van klanttevredenheid op basis van de 'SATER' methodiek. Hiermee is in 2007 een pilotmeting uitgevoerd. Eind 2010 heeft Slachtofferhulp Nederland een tweede klanttevredenheidsmeting uitgevoerd, waarover begin 2011 is gerapporteerd⁵¹. Uit het onderzoek blijkt een hoge mate van tevredenheid. 68% geeft als rapportcijfer een 8 of hoger, waardoor het gemiddelde cijfer uitkomt op 7,7. Op de meeste onderdelen is meer dan 80% tevreden en minder dan 5% ontevreden. Dit positieve oordeel correspondeert met veel van de bevindingen uit de slachtoffermonitor, al is deze op onderdelen kritischer.

Slachtofferhulp in ZSM-aanpak

Met ingang van 2013 participeert Slachtofferhulp Nederland ook op landelijke schaal in het project ZSM. De ZSM-aanpak is gericht op de snelle afdoening van veel voorkomende criminaliteit.

⁵⁰ Bron: Jaarverslag Slachtofferhulp Nederland 2012

⁵¹ Beoordeling dienstverlening Slachtofferhulp Nederland – Ron van Wonderen – 24 maart 2011

Met de deelname is de doelgroep van Slachtofferhulp Nederland uitgebreid met slachtoffers van lichtere delicten waarbij een verdachte is aangehouden. Het ministerie van VenJ heeft Slachtofferhulp Nederland voor 2013 en 2014 een projectsubsidie toegekend. De financiering van volledige en structurele deelname van Slachtofferhulp Nederland aan ZSM is op dit moment onderwerp van gesprek.

3.4.2 Doorverwijzing naar specifieke hulpinstanties en ondersteuning

De ondersteuning die Slachtofferhulp Nederland biedt bij de verwerking van misdrijven en verkeersongevallen is in beginsel kortdurend. Slachtoffers die een langduriger of meer gespecialiseerde vorm van ondersteuning nodig hebben worden doorverwezen naar andere instanties, zoals het algemeen maatschappelijk werk, de eerstelijns geestelijke gezondheidszorg, steunpunten huiselijk geweld en bepaalde vormen van juridische dienstverlening.

Onderzoek doorverwijzing

In 2008 heeft Regioplan in opdracht van het WODC een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de praktijk van doorverwijzing door Slachtofferhulp Nederland⁵². Aanleiding hiervoor waren signalen dat slachtoffers, ondanks hun wens daartoe, niet altijd werden doorverwezen naar gespecialiseerde hulp. De conclusie van het onderzoek was, dat geen aanknopingspunten gevonden werden om te veronderstellen dat te weinig wordt doorverwezen.

Dit neemt niet weg dat taakafbakening, doorverwijzing en samenwerking tussen de justitiële slachtofferondersteuning en de zorg een aandachtspunt blijft, zeker wanneer nieuwe groepen met een bijzondere zorgbehoefte in beeld komen.

⁵² Regioplan Beleidsonderzoek – Doorverwijzing door Slachtofferhulp – mei 2008

3.4.3 Opvang en ondersteuning bij ernstige delicten

Casemanagement Slachtofferhulp Nederland

In 2007 is het project Casemanagement voor nabestaanden van slachtoffers van levensdelicten (LD) gestart als antwoord op ontevredenheid onder nabestaanden over de ‘generieke aanpak’ van Slachtofferhulp Nederland. Sinds 2010 maakt het structureel deel uit van de dienstverlening. De dienstverlening die doorgaans door vrijwilligers wordt geboden, wordt daarbij geleverd door beroepskrachten. In de loop van het project LD-casemanagement heeft het ministerie van VenJ besloten om ook voor slachtoffers van ernstige gewelds- en zedendelicten (EGZ) waarbij sprake is van complexe gevolgen, casemanagement beschikbaar te stellen.

Zowel het casemanagement levensdelicten als het casemanagement ernstige gewelds- en zedendelicten zijn geëvalueerd; hierover is in een drietal rapporten gerapporteerd⁵³. Uit deze onderzoeken is gebleken dat slachtoffers tevreden tot zeer tevreden zijn over deze vorm van hulpverlening. Hierbij is ook de tevredenheid vergeleken met slachtoffers die zijn geholpen door vrijwillige krachten van Slachtofferhulp Nederland, waarbij, ondanks het feit dat ook de tevredenheid over de vrijwillige ondersteuning zich op een hoog niveau bevindt, op het merendeel van de onderzochte aspecten significante meerwaarde werd geconstateerd.

Op basis van deze positieve evaluaties heeft het ministerie besloten het casemanagement structureel te gaan financieren. In totaal heeft Slachtofferhulp Nederland nu zo’n 35 case-managers in dienst voor beide doelgroepen, zij hadden in 2013 zo’n 1300 actieve casussen in portefeuille.

⁵³ Bureau Beke – Casemanagement levensdelicten – 2012, Slachtofferhulp op maat – 2013, Over leven na de moord. De gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland – 2013

Familiechercheurs

Bij zeer ernstige zaken maakt de politie gebruik van familiechercheurs. Een familiechercheur vervult een liaisonfunctie tussen de politie en nabestaanden of directe slachtoffers van ernstige delicten. De familiechercheur is gedurende het operationele opsporingsonderzoek het vaste aanspreekpunt voor het slachtoffer of de nabestaanden en het onderzoeksteam.

Zaakcoördinator OM

Bij het bieden van maatwerk kent het OM als 'Dritte im Bunde' de zaakcoördinator, die namens het OM contact onderhoudt met slachtoffers van ernstige delicten of hun nabestaanden. De zaakcoördinator is ook verantwoordelijk voor het initiëren van de zaakoverleggen tussen de casemanager van Slachtofferhulp Nederland, de familiechercheur van de politie en de zaakcoördinator.

Het Protocol Maatwerk

De samenwerking van Slachtofferhulp Nederland, de politie en het OM in het zo goed mogelijk ondersteunen van nabestaanden is beschreven in het Protocol Maatwerk. Het Protocol Maatwerk geeft aan hoe de taken over de politie, Slachtofferhulp Nederland en het OM verdeeld zijn. Het voorziet ook in maandelijks afstemmingsoverleg: het maatwerkoverleg. In deze overleggen wordt afgestemd over instroom en routing van zaken en verwachtingen ten aanzien van de samenwerking met de maatwerkpartners. Bij ernstige gewelds- en zedendelicten wordt vaak een vergelijkbare werkwijze gevolgd.

Centra seksueel geweld

Relatief nieuwe voorzieningen voor slachtoffers van ernstige misdrijven zijn de centra seksueel geweld (CSG's). Deze bieden in de eerste uren en dagen na het delict gecoördineerde medische, forensische en psychologische hulp aan iedereen die een aanranding of een verkrachting heeft meegemaakt. In deze centra werken verpleegkundigen, artsen, psychologen, politie, en maatschappelijk werkers met elkaar samen. Het doel is om goede zorg te bieden en medische en psychologische problemen te verminderen of te voorkomen.

In opdracht van de ministeries van VWS en VenJ is door RegioPlan en het Verwey-Jonker Instituut een onderzoek uitgevoerd naar de werking van de centra in Utrecht en Nijmegen⁵⁴. De conclusie van dit onderzoek is dat de gekozen werkwijze zowel meerwaarde oplevert voor de slachtoffers als voor de professionals die in de centra werkzaam zijn. De kern van een CSG wordt gevormd door de samenwerking tussen sociaalpsychologische opvang, medische zorg en forensisch onderzoek in de acute fase na het seksueel geweld. Voor de betrokken professionals betekent dit dat werkzaamheden worden afgestemd, minder dubbel werk wordt verricht en zij zich meer op hun kerntaken kunnen concentreren. Daarnaast is er meer begrip voor elkaars werkzaamheden en doelstellingen en weet men beter elkaars expertise op het juiste moment in te schakelen.

Voor de slachtoffers draagt deze samenwerking eraan bij dat zij zo min mogelijk worden belast doordat zij naar één locatie gaan en goede afgestemde zorg krijgen. Over het algemeen geven de slachtoffers aan dat zij goed zijn opgevangen door een verpleegkundige. Er werd tijd genomen om de procedures uit te leggen, informatie te geven en de slachtoffers gerust te stellen. De meeste slachtoffers vinden dat zij medisch naar behoren zijn behandeld en ervaren het forensisch medisch onderzoek niet als vervelend door de goede begeleiding. Uit de gesprekken blijkt dat zij het informatieve gesprek met de politie wel als belastend ervaren. De opvang door de verpleegkundige kan daar tegenwicht aan geven.

Dankzij een bijdrage van de VriendenLoterij aan het Fonds Slachtofferhulp, kan eind 2015 een landelijk dekkend netwerk van Centra Seksueel Geweld gerealiseerd zijn. In vervolg op het genoemde onderzoek bezien de ministeries van VWS en VenJ hoe de landelijke, laagdrempelige toegang voor slachtoffers tot deze hulpverlening structureel kan worden zeker gesteld.

⁵⁴ Verwey-Jonker Instituut en RegioPlan – *Meerwaarde integrale opvang en hulpverlening aan slachtoffers van seksueel geweld - Exploratief onderzoek naar de Centra Seksueel Geweld in Utrecht en Nijmegen – november 2013.*

3.4.4 Bijzondere aandacht kwetsbare groepen

Hoewel kwetsbaarheid van slachtoffers in zijn algemeenheid aandacht verdient, zijn er slachtoffers die extra kwetsbaar zijn. Dit betreft allereerst slachtoffers, waarbij sprake is van een situationele, delictgerelateerde kwetsbaarheid, zoals bij slachtoffers van huiselijk geweld en mensenhandel. Hiervoor is bijzondere aandacht binnen de aanpak van deze delictvormen. Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, blijft dit in deze beleidsdoorlichting buiten beschouwing. Uiteraard kan daarbij sprake zijn van de inzet van breder toepasbare instrumenten, zoals contactverboden.

Extra kwetsbaarheid kan ook voortkomen uit persoonskenmerken. Hierbij kan gedacht worden aan minderjarigen, maar ook aan mensen met een verstandelijke beperking of fragile gezondheid. Het ongetoetste uitgangspunt van beleid is tot nu toe geweest, dat het generieke beleid, met ruimte voor individueel maatwerk, ook voor deze groepen volstaat. De EU-richtlijn tot vaststelling van minimumnormen verplicht echter tot expliciete aandacht voor slachtoffers met een specifieke beschermingsbehoefte, te beginnen met een individuele beoordeling daarvan, met bovendien aanvullende maatregelen voor minderjarigen.

Een heel andere bijzondere groep wordt gevormd door slachtoffers met een onzekere verblijfsstatus. Het vermoeden bestaat dat zij daardoor beperkt worden in de uitoefening van hun rechten, maar dat is een vraagstuk dat het slachtofferbeleid overstijgt.

3.4.5 Doelbereik ondersteuning van slachtoffers

- In het bereiken van het doel 'slachtoffers kunnen ondersteuning krijgen bij de gevolgen van het delict' is flinke vooruitgang geboekt. In de ZSM-aanpak is nadrukkelijk aandacht voor slachtoffers van minder ernstige delicten. Voor slachtoffers van ernstige delicten en nabestaanden wordt tegenwoordig maatwerk geboden.

- Uit de slachtoffermonitor spreekt zeer veel waardering voor de informatieverstrekking en ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland.
- Ook het casemanagement voor slachtoffers en nabestaanden van ernstige delicten is positief geëvalueerd.
- De specifieke behoefte van kwetsbare groepen is een aandachtspunt en in het verlengde daarvan ook de samenwerking en taakafbakening met de zorg.

3.5 Slachtoffers hebben mogelijkheden tot herstel van de gevolgen van het delict, zowel financieel, praktisch als emotioneel.

De gevolgen van een delict voor het slachtoffer kunnen zeer uiteenlopend zijn, zodat het bijdragen aan het herstel om een breed palet aan instrumenten vraagt. Voor een deel zit dit besloten in de hiervoor besproken instrumenten. Zo dragen een respectvolle bejegening, het kunnen uitoefenen van rechten en ondersteuning bij de gevolgen van het delict allemaal bij aan het emotioneel herstel. In deze paragraaf wordt ingegaan op de nog niet besproken instrumenten voor met name financieel herstel en ook voor emotioneel herstel via de mogelijkheid van herstelgericht slachtoffer – dader contact. Praktisch herstel krijgt op dit moment vorm via praktische hulp bij het regelen van zaken. Aan het materieel herstellen van schade door daders blijken in praktijk zoveel haken en ogen te zitten, dat dit weinig wordt toegepast, al zijn daar met name in de ZSM-praktijk wel enkele voorbeelden van te vinden.

3.5.1 Schaderegeling bij niet-gerechtelijke afdoening van lichte feiten

Al langere tijd vervult de politie een taak ten aanzien van de schaderegeling. De wijze waarop dit werd ingevuld liep over de jaren heen en van plaats tot plaats sterk uiteen⁵⁵. Inmiddels is afgesproken dat Slachtofferhulp Nederland een grotere rol gaat vervullen in de schadebehandeling en hierin taken van de politie gaat overnemen. Dit is onder meer het geval bij zaken waar de ZSM-aanpak van toepassing is. Overigens wordt niet meer van schadebemiddeling of schaderegeling gesproken, maar van schade-inventarisatie en schadevaststelling; er wordt namelijk niet meer met de veroorzaker onderhandeld, maar de schade wordt objectief vastgesteld. Slachtofferhulp Nederland inventariseert de schade en vervolgens beoordeelt het OM het voorstel en stelt het schadebedrag vast. In geval van 'boter-bij-de-vis-zaken' blijft de politie een rol vervullen in de schadevaststelling. 'Boter-bij-de-vis-zaken' zijn zaken die met het vergoeden van de (eenvoudige) schade als afgedaan kunnen worden beschouwd. Deze afdoeningswijze heeft als voordelen, dat het slachtoffer snel zijn geld krijgt en de strafrechtsketen verder niet wordt belast.

3.5.2 Schadevergoeding in het kader van ZSM

In het kader van een snelle afdoening via de ZSM-aanpak gaat Slachtofferhulp Nederland na of sprake is van een slachtoffer met schade, die zich met een schadeclaim wil voegen. Als dit het geval is, ondersteunt de medewerker van Slachtofferhulp Nederland bij het invullen van het schadeformulier. Daartoe wordt op dit moment een vereenvoudigd schadeformulier ontworpen dat ook kan worden gebruikt in de snelrechtzaken die wel voor de rechter komen. Voor zaken die bewijstechnisch eenvoudig zijn, maar waarbij de materiële schade niet eenvoudig is vast te stellen, geldt dat deze zich in principe niet lenen voor de toepassing van de ZSM-aanpak en aan de rechter worden voorgelegd.

⁵⁵ S. van Wingerden, J. van Wilsem & M. Moerings.
– *De praktijk van schadevergoeding* – 2007.

3.5.3 Schadeverhaal door civiele voeging in het strafproces, de schadevergoedingsmaatregel en de voorschotregeling

Civiele voeging in strafproces

In 1995 werd de Wet Terwee ingevoerd. Hiermee werden de mogelijkheden verruimd voor slachtoffers om zich met een civiele schadeclaim te voegen in het strafproces. Ook werd het voor de rechter mogelijk om een (strafrechtelijke) schadevergoedingsmaatregel op te leggen, waardoor het innen van de schade wordt vergemakkelijkt door de vrijheidsbeneming als stok achter de deur en doordat het verhalen van de schade wordt overgenomen door het CJIB. Door invoering van de wet VPS is het sinds 2011 ook mogelijk om te voegen bij ad informandum gevoegde zaken⁵⁶. Verder is het mogelijk om een vordering in te dienen tegen de ouders van verdachten die jonger zijn dan 14 jaar en om die reden niet zelf aansprakelijk kunnen worden gesteld. Het is in die gevallen niet mogelijk om een schadevergoedingsmaatregel op te leggen, omdat de ouders niet terecht staan in het strafproces.

Volgens medewerkers van Slachtofferhulp Nederland bestaat er geen landelijk uniforme werkwijze ten aanzien van het toezenden van een schade- c.q. voegingsformulier. Soms gebeurt dit meteen bij de wensbrief (zie 3.1.3.) en soms pas daarna, op verzoek.

In het onderzoek naar de praktijk van de schadevergoeding dat Van Wingerden c.s. in 2007 in opdracht van het WODC hebben uitgevoerd⁵⁷ komen twee knelpunten naar voren bij de civiele voeging. Het voegingsformulier kwam vaak laat

⁵⁶ Ad informandum gevoegde zaken betreft strafbare feiten die aan een terechtstaande verdachte ook nog worden toegeschreven en door hem zijn bekend en daarom deel uit maken van het strafdossier. Zij maken echter geen deel uit van de behandeling ter zitting, de bewijsvoering en de veroordeling (strafbaar- en schuldigverklaring). Hooguit betreft de rechter deze bij de bepaling van de strafmaat.

⁵⁷ S. van Wingerden, J. van Wilsem & M. Moerings.
– *De praktijk van schadevergoeding* – 2007.

bij de rechter, de officier van justitie en de verdachte terecht en bovendien werd het vaak niet goed ingevuld. Als antwoord hierop heeft Slachtofferhulp Nederland de hulp aan slachtoffers bij het voegen sterk verbeterd en wordt gewerkt met een standaard voegingsformulier.

Verruimd ontvankelijkheidscriterium

De wet VPS introduceert ook een nieuw ontvankelijkheidscriterium dat het minder makkelijk moet maken om een schadeclaim niet-ontvankelijk te verklaren. Tot dan toe was het voldoende te constateren dat een vordering 'niet van eenvoudige aard is'. Nu moet sprake zijn van een onevenredige belasting van het proces. Met het nieuwe ontvankelijkheidscriterium heeft de wetgever willen bewerkstelligen dat de strafrechter zoveel als mogelijk de civiele vordering inhoudelijk beoordeelt⁵⁸. Al voor de wet VPS werd in steeds meer strafzaken een schadevergoeding aan de benadeelde partij toegewezen en een schadevergoedingsmaatregel opgelegd⁵⁹. Mogelijke verklaring hiervoor is dat strafrechters meer bekend zijn geraakt met het civiele recht en de aanbevelingen van het toenmalige Landelijk Overleg van Voorzitters van Strafssectoren, waardoor een minder gereserveerde houding onder rechters bestaat ten aanzien van de voeging als benadeelde partij.

Het ontbreken van bewijsstukken en als gevolg daarvan schattenderwijs begroten van de schade hoeft geen onevenredige belasting van het strafgeding te vormen en dus geen grond voor niet-ontvankelijkverklaring van de vordering. Het is niet bekend of het nieuwe ontvankelijkheidscriterium op zichzelf tot gevolg heeft dat civiele vorderingen minder vaak niet-ontvankelijk worden verklaard of worden afgewezen of dat het paste in een ontwikkeling die sowieso gaande was.

⁵⁸ Raad voor de Rechtspraak 2011 (in opdracht van), *Aanbevelingen civiele vordering en schadevergoedingsmaatregel m.b.t. de Wet Terwee en de wet VPS*.

⁵⁹ S. van Wingerden, J. van Wilsem & M. Moerings 2007, *De praktijk van schadevergoeding voor slachtoffers van misdrijven*.

Inning schadevergoedingsmaatregel door CJIB

Wanneer de rechter een vordering van een slachtoffer toewijst en de dader dus een schadevergoeding aan het slachtoffer moet betalen, dan kan de rechter hierbij de schadevergoedingsmaatregel opleggen. Dit gebeurt in bijna alle gevallen. Hiermee wordt voorkomen dat een slachtoffer zelf de vergoeding bij de dader moet innen, want in geval van een schadevergoedingsmaatregel doet het CJIB de inning. Het CJIB informeert het slachtoffer per brief over de inningsprocedure. Slachtoffers met vragen over de schadevergoedingsmaatregel kunnen terecht bij het Slachtoffer Informatiepunt Schadevergoedingsmaatregelen (SIS) van het CJIB.

Uit onderzoek blijkt dat slachtoffers tevreden zijn over de inzet van het CJIB om schadevergoeding te incasseren, de wijze waarop dat gebeurt en de informatie die zij van het SIS ontvangen⁶⁰. Voor slachtoffers is het belangrijk dat ze schadevergoeding ontvangen, de bron van compensatie is minder van belang. Ook zien zij, ondanks de lange doorlooptijd, liever een betalingsregeling met de veroordeelde, dan dat de zaak zonder volledige betaling wordt afgedaan. Betalen binnen twee jaar is snel genoeg om het positieve oordeel over de kwaliteit van het CJIB niet te laten afnemen. Begrijpelijkerwijs zijn slachtoffers die een voorschot hebben ontvangen het meest tevreden over de snelheid van betalen.

Voorschotregeling

Als acht maanden na het onherroepelijk worden van het vonnis de dader de schadevergoeding niet (volledig) heeft betaald aan het slachtoffer of nabestaanden, dan keert het CJIB (namens de Staat) een voorschot uit voor het openstaande bedrag. Dit op basis van de voorschotregeling die in 2011 inwerking is getreden. Kort na de inwerkingtreding heeft de staatsecretaris de regeling uitgebreid met schadevergoedingsmaatregelen die bij het CJIB nog als 'openstaand' stonden geregistreerd. Op dit moment geldt deze

⁶⁰ J. de Boer 2013, scriptie 'Kwaliteitsbeleving door slachtoffers. Onderzoek naar de beleving en behandeling van de schadevergoedingsmaatregel bij het CJIB'.

voorschotregeling nog alleen voor slachtoffers van bepaalde zeden- en geweldsdelicten. Vanaf augustus 2016 gaat deze voorschotregeling gelden voor alle slachtoffers. Voor slachtoffers van andere delicten dan zeden- en geweldsmisdrijven zal wel een maximum voorschot van € 5.000,- gelden. Ook nadat een voorschot is uitgekeerd, blijft het CJIB doorgaan met het innen van de schadevergoeding bij de dader.

Van de € 10,8 mln. die sinds de start van de regeling in september 2011 tot ultimo 2013 is uitgekeerd, is inmiddels bijna € 2,5 mln. terugbetaald, oftewel zo'n 23%. Het betreft hier zowel inning op uitgekeerde bedragen uit het eerste jaar als inning van uitgekeerde bedragen uit het tweede en derde jaar. Voor de bedragen uit het tweede en derde jaar is de tijd om te incasseren natuurlijk korter geweest. Het inningspercentage van de bedragen uit het eerste jaar ligt daarom hoger dan het inningspercentage van recentere uitkeringen. Van de bedragen die in 2011 zijn uitgekeerd, is ultimo 2013 ruim 40% terugbetaald.

3.5.4 Schadeverhaal bij de civiele rechter

Wanneer de civiele vordering niet-ontvankelijk wordt verklaard kan de benadeelde partij de vordering aan de burgerlijke rechter voorleggen. In een recent onderzoek⁶¹ in opdracht van het WODC naar de ervaringen van slachtoffers met het verhalen van schade worden als bedenkingen tegen een civielrechtelijke procedure genoemd: de kosten van rechtshulp, de onzekerheid over de uitkomst en het uiteindelijke verhaal, de lange duur, emotionele belasting en problemen met betrekking tot de bewijslevering. Tot een vergelijkbare conclusie komt het onderzoek door het WODC naar schadeverhaal bij de civiele rechter door slachtoffers van strafbare feiten⁶².

⁶¹ Dongen, J.D.M. van, M.R. Hebly, S.D. Lindenbergh, - 'Je hebt geluk als je van een pauze mag plukken.' Ervaringen van slachtoffers van strafbare feiten met het verhalen van hun schade - 2013

⁶² Schrama, W.M. en T. Geurts - 'Civiel schadeverhaal door slachtoffers van strafbare feiten' - november 2012

Het beeld dat schadeverhaal bij de civiele rechter een voor particulieren moeilijk begaanbare weg is wordt bevestigd door de aantallen slachtoffers die van deze route gebruik maken in vergelijking tot het aantal civiele voegingen in het strafproces.

Tegenover ruim 15.000 uitspraken van de strafrechter over schadevergoeding (waarvan ruim 10.000 leidde tot het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel) stonden ruim 100 natuurlijke personen die een civiele procedure aanspanden tegen daders bij de civiele sector van een rechtbank. Op dit moment loopt nog een onderzoek naar civiel schadeverhaal bij de kantonrechter.

3.5.5 Tegemoetkoming in de geleden schade voor slachtoffers van ernstige geweldsdelicten

Schadefonds Geweldsmisdrijven

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven is in 1976 opgericht om slachtoffers van geweldsmisdrijven die ernstig letsel hebben opgelopen waarvan de schade niet op de dader kan worden verhaald, een financiële tegemoetkoming te geven. Het Schadefonds wordt gefinancierd door en legt financiële verantwoording af aan het ministerie van VenJ. Het Schadefonds is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), dat wordt beheerd door een commissie. De leden van deze commissie zijn onafhankelijk en worden door de minister van VenJ benoemd. Deze commissie stelt het beleid vast en beslist op bezwaarschriften. De commissie wordt ambtelijk ondersteund door een bureau. Het bureau behandelt de aanvragen, zet onderzoeken uit, ondersteunt de commissie bij het beoordelen van bezwaarschriften, vertegenwoordigt het Schadefonds bij de rechter en maakt de financiële tegemoetkoming over aan aanvragers.

Door aan slachtoffers met ernstig fysiek of psychisch letsel een financiële tegemoetkoming te geven erkent de overheid het onrecht dat hen is aangedaan. Zo draagt het Schadefonds bij aan herstel van vertrouwen in de rechtsorde. Een kleine kring van nabestaanden van slachtoffers van ernstige geweldsmisdrijven wordt gelijk gesteld aan slachtoffers. Zij kunnen ook in

aanmerking komen voor vergoeding van immateriële schade ofwel smartengeld of kosten van therapie.

In haar proefschrift uit 2013⁶³ concludeert José Mulder, dat een aanzienlijk deel van de slachtoffers niet zozeer om financiële redenen, als wel vanwege emotionele redenen een aanvraag doet. Dat het slachtoffers niet in de eerste plaats gaat om compensatie van de schade, is niet zo opmerkelijk. Veel van de behoeften die slachtoffers hebben zijn namelijk immaterieel van aard. Ondanks dat het Schadefonds slechts een tegemoetkoming in de schade verstrekt (gemiddeld € 2.185 per slachtoffer), zijn slachtoffers van geweldsmisdrijven in grote mate tevreden over deze tegemoetkoming. Vier van de vijf slachtoffers geven aan zich door de vergoeding erkend te voelen als slachtoffer. Evenveel slachtoffers zeggen dat zij het krijgen van een vergoeding als een vorm van gerechtigheid ervaren. Bovendien stelt bijna twee derde dat hun lijden verlicht is door de compensatie van het Schadefonds. Een financiële vergoeding lijkt dus werkelijk een positief effect te hebben op de emotionele situatie van slachtoffers.

Deze conclusies stemmen overeen met uitkomsten van het tevredenheidsonderzoek van J. van Heugten⁶⁴. De conclusie hiervan luidt, dat slachtoffers tevreden zijn met het Schadefonds, ook wanneer het Schadefonds niet geheel aan hun verwachtingen voldeed. Het ontvangen van een tegemoetkoming als zodanig is hierop van invloed, evenals de bejegening, in het bijzonder het telefonisch contact.

[Wijziging Wet schadefonds geweldsmisdrijven per 1 januari 2012](#)

Met ingang van 1 januari 2012 is een wijziging van de wet op het Schadefonds Geweldsmisdrijven van kracht geworden. Daarmee is de groep nabestaanden die een beroep kunnen doen op

het Schadefonds verruimd met bloedverwanten van de overledene in de eerste graad en in de tweede graad in de zijlijn (broer en zus). Verder kunnen de maximumbedragen voor de vergoeding voor materiële en immateriële schade voortaan bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Hierdoor kunnen de bedragen makkelijker worden gewijzigd.

[Overige regelingen](#)

Naast de reguliere, wettelijke taken voert het Schadefonds op verzoek van het ministerie ook tijdelijke regelingen uit. Dit zijn regelingen voor specifieke doelgroepen, die niet of niet geheel binnen de reguliere doelgroep van het Schadefonds vallen. Dit is allereerst de subsidieregeling overvallen, die in 3.3.4 is besproken. Ook is het Schadefonds sinds 2013 belast met de regeling tegemoetkoming schade openlijk geweld. Deze regeling is getroffen naar aanleiding van de rellen in Haren, maar heeft in opzet een ruimer bereik. De uitgekeerde bedragen aan gedupeerden zijn afkomstig van daartoe veroordeelde daders. Het totaal aan opgelegde schadevergoedingen wordt verdeeld onder de gedupeerden die een tegemoetkoming hebben aangevraagd. Het Schadefonds heeft in totaal 23 aanvragen ontvangen van gedupeerden. Achttien aanvragen hebben geleid tot een toekenning. Daarbij gaat het om een totaalbedrag van € 16.000,-.

Verder is het Schadefonds sinds 2013 belast met de uitvoering van twee financiële regelingen die voorzien in tegemoetkoming voor slachtoffers van seksueel misbruik in jeugdinstellingen en pleeggezinnen, naar aanleiding van het rapport van de commissie Samson. Ook hieraan verleent Slachtofferhulp Nederland medewerking.

3.5.6 De mogelijkheid voor herstelgericht slachtoffer–dader contact

[Slachtoffer-dadergesprekken](#)

Als onderdeel van het immaterieel herstel bestaat de mogelijkheid tot slachtoffer-dadercontact door het voeren van een slachtoffer-dadergesprek of een andere vorm van bemiddeling, bijvoorbeeld via een briefwisseling. Het doel hiervan is bij

⁶³ J.D.W.E. Mulder – “Compensation, the victim’s perspective” – 2013 - Wolf Legal Publishers WLP Oosterwijk

⁶⁴ J van Heugten - Tevredenheid van aanvragers met het Schadefonds Geweldsmisdrijven – januari 2013

te dragen aan de emotionele verwerking van het voorgevallene door slachtoffers en de schuldverwerking bij daders, bijvoorbeeld doordat het slachtoffer antwoorden op vragen kan krijgen die alleen de dader kan geven en aan de dader kan vertellen wat de impact is geweest van het delict. De dader kan verantwoordelijkheid nemen en zijn excuses aanbieden.

De landelijke uitvoering van slachtoffer-daderbemiddeling is sinds 2007 belegd bij de Stichting Slachtoffer in Beeld, die zich richt op herstelbemiddeling tussen slachtoffers en daders van misdrijven en verkeersongevallen door het bevorderen en begeleiden van slachtoffer-dadercontact.

Het aantal meldingen voor slachtoffer-dadergesprekken is sinds 2007 meer dan verdrievoudigd tot 1728 in 2013. In 2014 wordt een verdere groei verwacht naar 1.800. De toename van de vraag wordt beïnvloed door verschillende factoren. Ten eerste is aandacht voor herstelbemiddeling vanuit de politiek de afgelopen jaren gegroeid; dit resulteerde onder andere in aangepaste wet- en regelgeving. Daarnaast heeft Slachtoffer in Beeld geïnvesteerd in voorlichting over haar dienstverlening.

De bemiddelingen door Slachtoffer in Beeld betreffen zowel lichte als zware delicten, kort als lang geleden, voor als na de strafzitting, uitgevoerd met zowel volwassen als jongere daders en slachtoffers. Zowel slachtoffers als daders kunnen zichzelf aanmelden voor een bemiddeling, maar veelal wordt dit begeleid door een hulpverleningsinstantie. De Raad voor de Kinderbescherming is de grootste verwijzer; zij wijzen hun cliënten standaard op de mogelijkheid van slachtoffer-daderbemiddeling. Ook via de jeugdreclassering en Slachtofferhulp Nederland worden veel zaken aangemeld. De laatste tijd is sprake van een toename vanuit het gevangeniswezen. De bemiddelingen worden begeleid door onafhankelijke, professionele bemiddelaars.

Het uitvoeren van slachtoffer-daderbemiddeling vormt de hoofdtaak van SiB; daarnaast geeft Slachtoffer in Beeld ook cursussen aan daders ter

vergroting van het slachtofferbewustzijn en empathie voor slachtoffers en aan professionals die met daders werken over het bespreekbaar maken van deze thema's met daders.

In 2010 is door een medewerker van Slachtoffer in Beeld wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de impact van slachtoffer-dadergesprekken⁶⁵. Uit het onderzoek komen de volgende conclusies naar voren:

- Een grote meerderheid van slachtoffers en daders zien de bemiddelde contacten als waardevol en zijn daar tevreden over.
- Slachtoffers ervaren minder angst en minder woede richting de dader na een slachtoffer-dadergesprek.
- Het slachtoffer-dadergesprek geeft daders inzicht in de gevolgen voor slachtoffers en dit raakt hen persoonlijk.
- De bemiddeling heeft zowel bij slachtoffers als daders redelijk tot behoorlijk bijgedragen aan de verwerking van het misdrijf.

In november 2010 is een evaluatie voltooid in opdracht van het WODC naar de landelijke implementatie van de slachtoffer-dadergesprekken⁶⁶. De onderzoekers concludeerden, dat de meeste meldingen vanuit daders kwamen. Hoewel initiatief door daders een positief effect van het gesprek niet in de weg hoeft te staan, maakte het hoge percentage daderaanmeldingen het lastig om de gesprekken te presenteren als voorziening voor slachtoffers. De conclusie was dan ook, dat vooral via Slachtofferhulp Nederland nog winst te behalen was in het bereiken van meer slachtoffers. Inmiddels heeft Slachtoffer in Beeld met Slachtofferhulp Nederland goede afspraken kunnen maken over het aanbieden van slachtoffer-daderbemiddeling.

⁶⁵ Zebel, Sven, *Een quasi-experimentele studie naar de effecten van de Nederlandse slachtofferdadergesprekken*. In: Weijers, Ido, 2012, *Slachtoffer-dadergesprekken in de schaduw van het strafproces*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

⁶⁶ Van Montfoort Collegio - *Evaluatie slachtoffer-dadergesprekken*. Een onderzoek naar de landelijke implementatie van slachtoffer-dadergesprekken – november 2010

Toepassing artikel 51h

Per 1 januari 2012 is het artikel 51h van het Wetboek van Strafvordering gewijzigd. Deze wijziging houdt in dat het OM bevordert dat de politie in een zo vroeg mogelijk stadium het slachtoffer en de verdachte mededeling doet van de mogelijkheden tot bemiddeling. Daarnaast moet het OM bemiddeling bevorderen tussen het slachtoffer en de dader, mits dit de instemming heeft van het slachtoffer. Ook staat sindsdien in de wet, dat indien de bemiddeling tot een overeenkomst heeft geleid, de rechter rekening houdt met de overeenkomst bij het opleggen van een straf.

Begin 2013 is een concept beleidskader herstelbemiddeling opgesteld. Hierin staan criteria waaraan herstelbemiddeling in de praktijk moet voldoen. Deze criteria worden in 2013 en 2014 getest in enkele innovatieve pilots⁶⁷. Daarmee wordt uitwerking gegeven aan voornoemde wijziging van dit artikel. Sinds de invoering van de wet VPS biedt artikel 51h ook de ruimte om via een algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen betreffende bemiddeling.

Herstelgericht werken met daders

Sinds een aantal jaren is binnen de justitiële inrichtingen (volwassen en jeugd) en in het reclasseringswerk meer aandacht voor herstelgericht werken met daders. Hierbij wordt met daders specifiek gesproken over onderwerpen als het delict, schuld, schaamte, de consequenties voor het slachtoffer en de omgeving van de dader en mogelijkheden tot herstel. Deze gesprekken kunnen leiden tot een verzoek tot slachtoffer-daderbemiddeling.

Binnen verschillende penitentiaire inrichtingen en justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) wordt dit herstelgericht werken vormgegeven door de cursussen Puinruimen (gegeven door herstelconsulenten en SiB), de cursus Dapper (gegeven door JJI's en SiB) en SOS-cursussen ('spreken over schuld' gegeven door Gevangenzorg NL). In 2009 is een (beperkte) effectmeting van de SOS cursus in de JJI Teylingereind uitgevoerd door het

Verwey Jonker Instituut⁶⁸. Hieruit bleek dat de jongeren zich na het volgen van de cursus meer verantwoordelijk voelden voor het strafbare feit en beter begrepen dat wat ze gedaan hadden erg is voor hun slachtoffer.

Het voorgaande betekent allerm minst, dat herstelgericht werken een vanzelfsprekend onderdeel is van de tenuitvoerlegging van sancties. Integendeel. Er is sprake van terughoudendheid bij de reclassering en justitiële inrichtingen waar het gaat om het inzetten van het beschikbare herstelgerichte programma-aanbod. Dit is mede ingegeven doordat geen positief effect op vermindering van recidive is aangetoond. Bovendien staan door de budgettaire problematiek de programma's in de justitiële inrichtingen onder druk.

3.5.7 Doelbereik financieel, praktisch en emotioneel herstel

- In het bereiken van mogelijkheden tot financieel herstel van de gevolgen van het delict is de afgelopen jaren veel vooruitgang geboekt, zoals de steeds verder uitgebouwde civiele voeging in het strafproces. En er ligt nog het nodige in het verschiet, zoals uitbreiding van de voorschotregeling.
- Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt ook het belang dat slachtoffers hechten aan enigerlei financiële tegemoetkoming in de geleden schade als blijk van erkenning van het ondergane leed en het emotioneel herstel.
- Financieel herstel via de civiele rechter blijkt voor particulieren nog altijd een moeilijk begaanbare weg.
- Verder zijn de afgelopen jaren de slachtoffer-dadergesprekken steeds meer ingeburgerd geraakt. Met de in het najaar van 2013 gestarte pilots herstelbemiddeling krijgt dit steeds bredere invulling.
- Herstelgericht werken met daders wordt slechts mondjesmaat toegepast en praktisch, materieel herstel van schade door de dader komt in de praktijk nog weinig voor.

⁶⁷ TK 2013-2014, 29 528, nr. 9

⁶⁸ Verwey Jonker Instituut - *Schade herstellen tijdens jeugddetentie. Een evaluatieonderzoek naar herstelgericht werken in Forensisch Centrum Teylingereind* – December 2009

3.6 Uitgaven

3.6.1 Algemeen

De minister draagt beleidsverantwoordelijkheid voor de zorg – in brede zin – aan slachtoffers en nabestaanden die getroffen zijn door een strafbaar feit en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het slachtofferbeleid. De minister kent een financierende rol op het gebied van slachtofferzorg⁶⁹. Dit laatste geschiedt ten laste van het begrotingsartikel 34.4 slachtofferzorg.

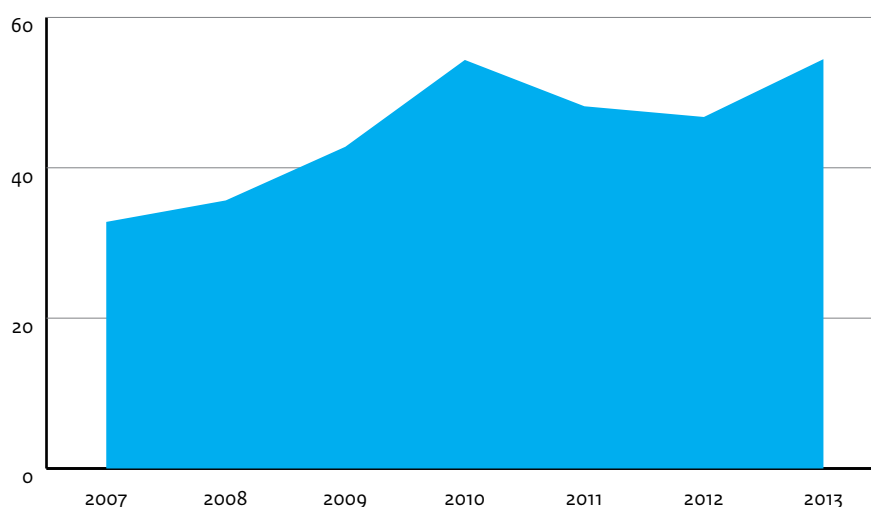
Dit betreft een drietal organisaties op het terrein van slachtofferzorg: Slachtofferhulp Nederland, Schadefonds Geweldsmisdrijven en Slachtoffer in Beeld. Sinds 2013 is in de begroting een aparte post opgenomen voor het experimenteren met en implementeren van nieuw beleid. Tot die tijd werd dit ten laste van de budgetregel 'Slachtofferhulp (in) Nederland' gebracht. In de onderstaande tabel is het onderscheid tussen subsidie voor Slachtofferhulp Nederland en beleid gereconstrueerd voor de jaren 2007 tot en met 2012.

Tabel 3 Totaal budget⁷⁰

Totaal	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Schadefonds	19.717	21.144	22.711	22.217	21.458	24.139	22.199
Slachtofferhulp NI	12.400	13.300	14.500	15.300	20.700	21.100	23.300
Slachtoffer in Beeld	0	0	0	0	0	0	1.200
Beleid	683	1.215	5.582	16.829	6.025	1.519	7.752
Totaal	32.800	35.659	42.793	54.346	48.183	46.758	54.451

* € 1000

Figuur 1 Budgettaire ontwikkeling



⁶⁹ Begroting Ministerie van VenJ voor het jaar 2013

⁷⁰ Bron: begrotingen ministerie van (Veiligheid en) Justitie 2007 - 2013

In de periode 2007 – 2013 is sprake van een substantiële toename van de middelen voor het artikel slachtofferzorg.

De relatieve piek in de periode 2009 - 2011 wordt veroorzaakt door de middelen voor de invoering van de wet Versterking Positie Slachtoffers, die vervolgens voor een deel zijn overgeboekt naar de budgetten van organisaties die niet onder dit begrotingsartikel vallen, te weten politie, OM, CJIB en DJI. Meerjarig gaat het om € 10,7 mln. aan incidentele middelen en € 6,4 mln. aan structurele middelen. Het meeste hiervan ging naar het OM (€ 5,1 mln. incidenteel en € 6,0 mln. structureel), gevolgd door het CJIB (€ 4,7 mln. incidenteel en € 0,4 mln. structureel). De politie en DJI kregen incidenteel resp. € 0,6 mln. en € 0,3 mln., omdat hier niet of nauwelijks sprake was van nieuwe taken.

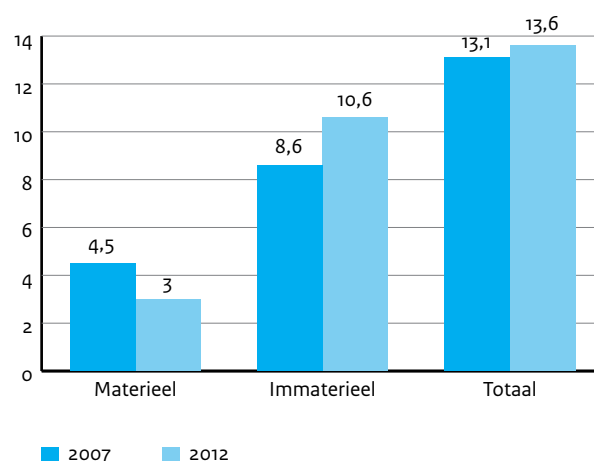
De incidentele middelen zijn vooral ingezet voor ICT-aanpassingen en kosten van de project-organisaties die de invoering hebben voorbereid en begeleid. Bij het CJIB kwamen daar de aanloopkosten van de voorschotregeling bij. De structurele middelen zijn vooral bestemd voor personele kosten voortvloeiend uit extra taken.

3.6.2 Schadefonds Geweldsmisdrijven

Uitkeringen

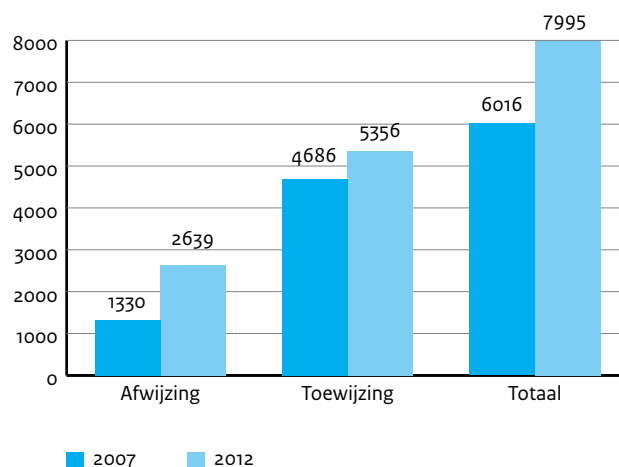
Het totale bedrag door het Schadefonds verstrekte (reguliere) uitkeringen is in de periode 2007 - 2012 licht gestegen. In 2007 werd een bedrag van € 13,1 mln. uitgekeerd tegenover € 13,6 mln. in 2012⁷¹. Daarbij heeft een verschuiving plaatsgevonden van materiële naar immateriële schade.

Figuur 2 Uitkeringen SGM 2007-2012



Anders dan de ontwikkeling van de totale omvang van de uitgekeerde vergoedingen doet vermoeden, is het aantal behandelde aanvragen in dezelfde periode met een derde gestegen van 6016 in 2007 naar 7995 in 2012.

Figuur 3 Primaire beslissingen 2007-2012

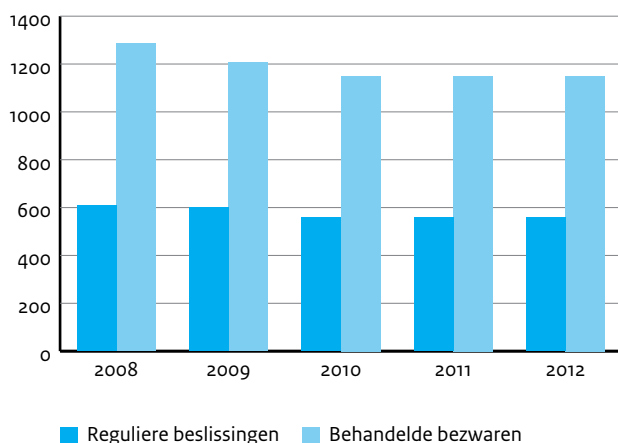


⁷¹ Financieel is 2013 nog niet verantwoord en zijn er alleen cijfers tot en met 2012 beschikbaar.

Apparaat

Ook de kosten van het apparaat zijn gestegen en wel met met 22% van € 4,5 mln. in 2007 naar € 5,5 mln. in 2012. Dat de apparaatskosten, ondanks loon- en prijsstijgingen, minder hard zijn gestegen dan het aantal beslissingen, komt doordat sprake is geweest van een efficiencyverbetering in de uitvoering van de meest voorkomende taken.

Figuur 4 Ontwikkeling kostprijzen SGM 2008-2012



Tot en met 2007 golden voor de apparaatskosten van het Schadefonds geen genormeerde kostprijzen; het budget voor het aanstaande begrotingsjaar werd vastgesteld op basis van het budget voor het lopende jaar, gecorrigeerd voor loon- en prijsontwikkelingen en eventuele efficiencytaakstellingen. Op basis van de uitkomsten van een kostprijsonderzoek is met ingang van 2008 het budget bepaald op grond van genormeerde kostprijzen.

De genormeerde kostprijzen zijn in 2009 en 2010 verlaagd bij wijze van efficiencytaakstelling. Vanaf 2010 zijn de kostprijzen nominaal gelijk gebleven, maar doordat geen compensatie heeft plaatsgevonden voor de loon- en prijsontwikkelingen moesten deze worden opgevangen met verdere efficiency verbetering. Door de efficiencytaakstelling te vertalen in een aanpassing van de genormeerde kostprijzen van apparaatskosten werd geborgd dat deze niet ten koste zou gaan van de middelen bestemd voor uitkeringen aan slachtoffers.

Overige taken

Uit doelmatigheidsoverwegingen is ook de uitvoering van enkele andere slachtoffergerichte financiële regelingen bij het Schadefonds ondergebracht. Sinds 2010 voert het Schadefonds de tijdelijke subsidieregeling overvalpreventie uit. De uitgekeerde bedragen komen ten laste van het programma *Gewelddadige vermogenscriminaliteit*. Omdat het om kleinere aantallen gaat dan de reguliere aanvragen, worden de apparaatskosten niet apart in rekening gebracht.

Sinds 2013 is het Schadefonds ook belast met de regeling tegemoetkoming schade openlijk geweld, die is opgesteld naar aanleiding van de rellen in Haren. Hierbij gaat het om zeer kleine aantallen (23 aanvragen, waarvan 18 toegekend) en bedragen (totaal € 14.200,- uitgekeerd).

Eveneens sinds 2013 is het Schadefonds belast met de uitvoering van twee financiële regelingen die voorzien in tegemoetkoming voor slachtoffers van seksueel misbruik in jeugdinstellingen en pleeggezinnen, naar aanleiding van het rapport van de commissie Samson. De uitgekeerde bedragen en de daarmee gemoeid zijnde apparaatskosten worden integraal doorberekend aan het budget voor justitieel jeugdbeleid, het ministerie van VWS en de jeugdzorginstellingen.

3.6.3 Slachtofferhulp Nederland

Algemeen

Slachtofferhulp Nederland kent als missie om slachtoffers te ondersteunen bij het verwerken van de gebeurtenis en het herstellen dan wel verlichten van de materiële en immateriële schade. Het gaat daarbij om de volgende diensten: praktische en emotionele ondersteuning, doorverwijzing naar externe partijen, begeleiding bij het indienen van een schadeclaim, begeleiding bij het strafproces en begeleiding bij het opstellen van een schriftelijke slachtoffer verklaring en/of het uitoefenen van het spreekrecht. Sinds een aantal jaren kunnen slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven en nabestaanden rekenen op professionele hulp van het case-management van Slachtofferhulp Nederland.

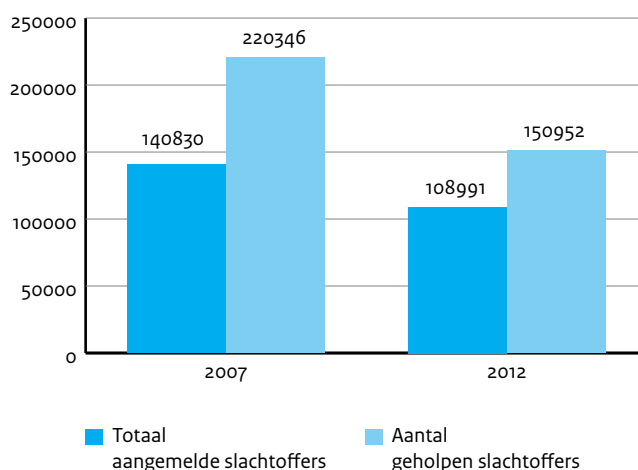
Na een pilotperiode, wordt deze vorm van dienstverlening door het ministerie thans structureel gefinancierd.

Het ministerie van VenJ is weliswaar veruit de belangrijkste financier van Slachtofferhulp Nederland, maar niet de enige. Zij ontvangt ook bijdragen van andere partijen, zoals het ministerie van Infrastructuur en Milieu (voor hulp aan verkeersslachtoffers), gemeenten en het Fonds Slachtofferhulp.

Aantallen

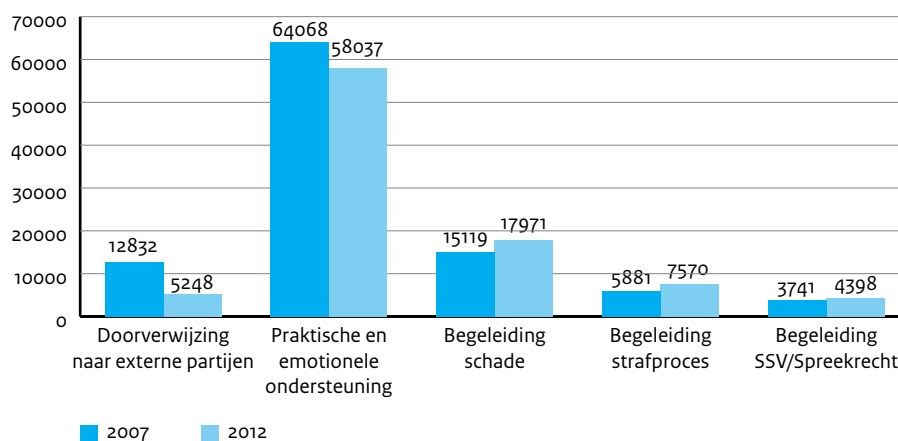
In onderstaande grafieken wordt een vergelijking gemaakt tussen 2007 en 2012. Er is een duidelijke toename te zien in zowel het aantal meldingen (+56%) als het aantal geholpen slachtoffers (+38%). Die stijging wordt vooral veroorzaakt doordat de werkwijze van de politie bij het doorverwijzen naar Slachtofferhulp Nederland sinds medio 2011 is gewijzigd. De gevolgen daarvan werden in 2012 in hun volle omvang zichtbaar. De meldingen kwamen binnen via de politie (89%), op eigen initiatief (9%) of via een externe partij (2%), bijvoorbeeld de huisarts⁷².

Figuur 5 Aantal geholpen slachtoffers



Van de slachtoffers waarmee Slachtofferhulp Nederland contact opneemt heeft 60% voldoende aan eenmalig contact of ondersteuning. De overige 40% wordt geholpen met een uitgebreidere vervolghulp. Dit wordt duidelijk in de onderstaande grafiek 'specifieke' ondersteuning. Een kanttekening daarbij is dat cliënten van meerdere diensten gebruik hebben kunnen maken.

Figuur 6 Specifieke hulpverlening 2007-2012



⁷² Bron: Jaarverslag Slachtofferhulp Nederland 2012.

Financieel

De financiering van Slachtofferhulp Nederland door het ministerie is gestegen van € 13 mln. in 2007 naar € 22 mln. in 2012, een stijging met 69%. Dit is voornamelijk te verklaren doordat meer slachtoffers de weg naar SHN hebben weten te vinden en diverse ketenpartners doorverwijzing van slachtoffers structureel in hun werkwijze hebben opgenomen. Daarnaast is de afgelopen jaren de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd, waarbij nieuwe diensten worden aangeboden zoals casemanagement Levensdelicten, casemanagement Ernstige Gewelds- en Zedenmisdrijven (EGZ), Hulplijn Seksueel Misbruik en bemensing van slachtofferloketten in samenwerking met OM en politie. Een actuele ontwikkeling met doorwerking op het aantal slachtoffers dat met SHN in contact komt, is de ontwikkeling van de ZSM-aanpak, waardoor slachtoffers van lichtere delicten vaker dan voorheen in contact komen met Slachtofferhulp Nederland.

Doelmatigheid/efficiency

In 2011 heeft SHN een grote interne verbeteringslag uitgevoerd. Hierbij is de financiële administratie, juridische dienstverlening en Centrale Servicelijn op orde gebracht. Voorheen waren deze verspreid over zes regio's, maar inmiddels zijn deze gecentraliseerd. Door alles op één locatie te regelen, is SHN beter in staat om op een constant kwaliteitsniveau te werken. In overleg met het ministerie is een besparingsprogramma opgesteld waarbij veel aandacht is besteed aan besparingsmogelijkheden, maar vooral ook aan slimmer opereren. Hiermee heeft Slachtofferhulp Nederland een efficiencyverbetering van € 1,5 mln. gerealiseerd.

In het verlengde daarvan is een nieuwe kostprijs-systeem ontwikkeld volgens het p*q-model. Deze wordt in 2014 gevalideerd, om in 2015 definitief te kunnen worden ingevoerd.

3.6.4 Slachtoffer in Beeld

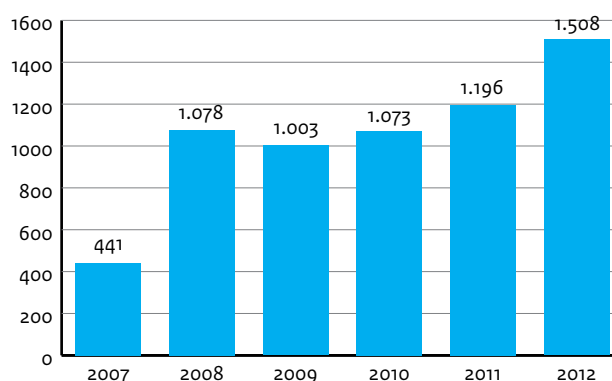
Algemeen

Slachtoffer in Beeld richt zich op herstelbemiddeling tussen slachtoffers en daders van misdrijven en verkeersongevallen, door het bevorderen en begeleiden van slachtoffer-dadergesprekken en andere vormen van bemiddeling. De financiering van Slachtoffer in Beeld wordt volledig door het ministerie van VenJ gedragen. Tot en met 2012 is Slachtoffer in Beeld op basis van 'projectstatus' gesubsidieerd. Vanaf 2013 kent Slachtoffer in Beeld een eigen positie in de VenJ-begroting en wordt regulier gefinancierd met de wet Justitiesubsidies als wettelijke basis.

Aantallen

Het aantal meldingen voor slachtoffer-daderbemiddeling is gegroeid met 1067 zaken, van 441 in 2007 naar 1.508 in 2012, een toename van 242% en vervolgens naar 1728 in 2013. In 2014 wordt een verdere groei verwacht.

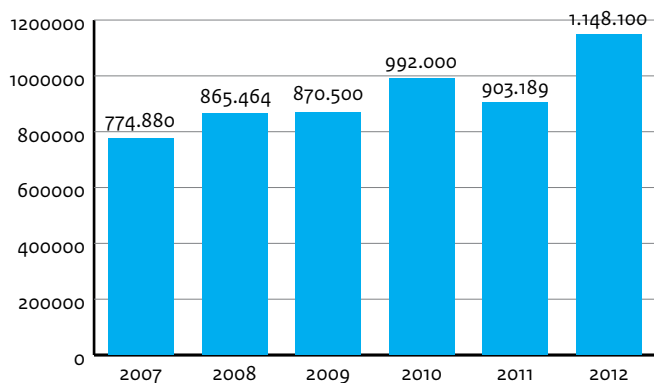
Figuur 7 Aanmeldingen slachtoffer-daderbemiddeling



Financieel

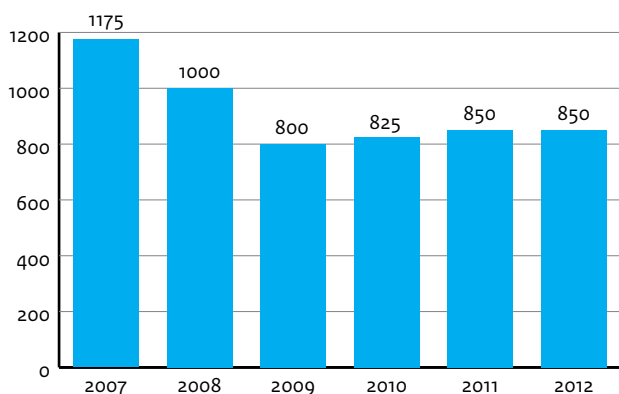
Het jaarbudget van Slachtoffer in Beeld wordt bepaald volgens de p*q-systematiek, waarbij niet alleen de aantallen (q), maar ook de kostprijs (p) aan verandering onderhevig is. De totale jaarlijkse bijdragen aan Slachtoffer in Beeld in de periode 2007-2012 waren als volgt:

Figuur 8 Slachtoffer-daderbemiddeling



De groei van het budget blijft achter bij de groei van het aantal bemiddelingen, wat duidt op een verbetering van de efficiency, die ook zichtbaar is in de ontwikkeling van de kostprijzen. Tussen 2007 en 2009 is een forse daling in de kostprijs zichtbaar van ruim 30%, die in de jaren daarna werd gevolgd door een lichte stijging (2 x 3%). Maar desondanks was de kostprijs in 2011 en 2012 nog steeds aanzienlijk lager dan in 2007. En doordat vanaf 2012 de compensatie voor loon- en prijsontwikkeling achterwege bleef ontstond de noodzaak tot verdere efficiencyverbetering.

Figuur 9 Kostprijzen SiB



De verklaring voor deze ontwikkeling is, dat de slachtoffer-daderbemiddeling begon in pilot-vorm. Gaandeweg nam de ervaring toe en werd de werkwijze steeds meer geprotocolleerd en geprofessionaliseerd, wat de kostenreductie per bemiddeling mogelijk maakte.

Er is een nieuwe kostprijsystematiek in ontwikkeling waarmee vanaf 2015 zal worden gewerkt.

3.6.5 Slachtofferbeleid

Met ingang van 2013 kent artikel 34.4 een aparte post voor het financieren van het experimenteren met en implementeren van nieuw beleid. Voorbeelden hiervan zijn de pilot met het serviceportaal van het OM (waar slachtoffers met een zaak in hoger beroep kunnen inloggen om de status van hun zaak in te zien), vijf pilots herstelbemiddeling, voorbereiding van de implementatie van de EU-richtlijn 'minimum-normen voor slachtoffers' en voorbereiding van de uitvoering van de bijdrageregelingen voor veroordeelden (die onder meer ten goede komen van de slachtofferzorg).

3.6.6 Andere uit de VenJ-begroting gefinancierde organisaties

Ook andere onderdelen van het ministerie van VenJ en uit de VenJ-begroting gefinancierde organisaties maken kosten voor de uitvoering van het slachtofferbeleid, zoals onder meer het OM, de Rechtspraak en DJI. De middelen hiervoor komen uit het begrotingsartikel van waaruit de betreffende organisatie gefinancierd wordt, maar zijn niet als zodanig herkenbaar. Dit hangt enerzijds samen met de voor die organisaties gehanteerde bekostigingssystematiek waarbinnen de uitvoering van het slachtofferbeleid geen apart gedefinieerd 'product' is. Anderzijds is het vaak ook niet als aparte verrichting te onderscheiden. Een goed voorbeeld van dit laatste is het opnemen van de aangifte van een slachtoffer van een strafbaar feit door de politie. Dit is zowel de eerste schakel in de slachtofferketen als de eerste schakel in het proces van opsporing en vervolging, zonder dat deze als onderscheidenlijke handelingen kunnen worden gezien. Uitspraken over de doelmatigheid van de bejegening van slachtoffers zijn in die situatie feitelijk onmogelijk. Uitspraken over hoe de bejegening door de politie, OM en Rechtspraak door slachtoffers ervaren wordt zijn wel mogelijk en daarmee uitspraken over de doeltreffendheid.

Dit alles neemt niet weg, dat het waar mogelijk inzicht hebben in de kosten van de inspanningen voor slachtoffers van andere uit de VenJ-begroting gefinancierde organisaties weldegelijk voordelen heeft. Zo wordt het gemakkelijker om de kosten van beleidsintensivering te ramen en kan een reëler beeld gegeven worden van de totale kosten die met slachtofferondersteuning en slachtofferrechten gemoeid zijn. Het is bovendien onaannemelijk dat de slachtoffergerichte taken buiten beeld blijven bij het realiseren van de opgelegde taakstellingen, die bijvoorbeeld bij het OM 20% bedraagt.

3.6.7 Doelmatigheid

- Voor de meeste in dit hoofdstuk gepresenteerde beleidsinstrumenten is het niet mogelijk daarvoor aparte kostprijzen aan te geven.
- Soms is dit feitelijk onmogelijk, soms een uitvloeisel van de gehanteerde kostprijs-systematiek. In dat laatste geval verdient het nadere overweging of dit niet toch mogelijk kan worden gemaakt.
- Voor alle drie organisaties die uit artikel 34.4 worden gefinancierd: Schadefonds Gewelddsmisdrijven, Slachtofferhulp Nederland en Slachtoffer in Beeld, geldt dat zij in de periode 2007 – 2012 een overall efficiency verbetering hebben weten te realiseren.

4 Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

4.1 Algemeen

De afgelopen jaren is een groot aantal onderzoeken verschenen op het terrein van slachtofferzorg en -ondersteuning. Het meest veelomvattende onderzoek daarbij is de slachtoffermonitor⁷³, waarin tal van aspecten van de slachtofferondersteuning aan de orde komen. Een tweede categorie wordt gevormd door de evaluaties en doorlichtingen van de, al dan niet in pilotvorm, ingezette afzonderlijke beleidsinstrumenten. De evaluaties worden in de regel uitgevoerd of aanbesteed door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van VenJ. Tot slot verschijnen zeer regelmatig onderzoeksrapporten van derden, zoals wetenschappelijke instituten, promovendi en taakorganisaties.

4.2 Slachtoffermonitor

Om de effecten van het beleid en de resultaten van concrete maatregelen te kunnen meten, is een instrument ontwikkeld dat de door slachtoffers ervaren kwaliteit van de justitiële slachtofferzorg meet: de slachtoffermonitor. Het besluit hiertoe is genomen naar aanleiding van de vorige beleidsdoorlichting slachtofferbeleid. Het onderzoek is uitgevoerd onder 1.017 personen die in een periode van drie jaar (2010, 2011, 2012) slachtoffer werden van een misdrijf en zo in contact kwamen met politie, OM, de Rechtspraak en Slachtofferhulp Nederland. Hen werd gevraagd naar de plus- en minpunten van de wijze waarop ze benaderd zijn door elk van deze organisaties.

De monitor is echter geen tevredenheids-onderzoek, maar een behoeftenonderzoek dat ervaringen en prioriteiten in kaart brengt en lacunes in de kwaliteit van de dienstverlening zichtbaar maakt. Aan de respondenten is niet alleen gevraagd naar hun ervaringen met diverse aspecten van de slachtofferondersteuning, maar

ook naar het belang dat zij aan de verschillende aspecten hechten.

Overall resultaten slachtoffermonitor

Slachtoffers vinden in hun contact met justitie-organisaties de bejegening, ondersteuning, informatieverstrekking en inzet op de opsporing, vervolging en berechting van daders het belangrijkste.

Sterke punten in deze voor slachtoffers belangrijke zaken zijn:

- hoe de organisaties omgaan met de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens
- de deskundigheid en onpartijdigheid van de rechter en
- de informatieverstrekking en professionaliteit van Slachtofferhulp Nederland.

Verbeterpunten op de voor slachtoffers belangrijkste zaken zijn:

- verdere inzet op opsporing, vervolging en berechting van de dader en
- het uitleggen waar slachtoffers tijdens een proces recht op hebben en
- betere mogelijkheden voor slachtoffers om de gevolgen van criminaliteit, ook financieel, te herstellen.

De resultaten per organisatie zijn in het vorige hoofdstuk al aan bod gekomen. Wel is het goed om te benadrukken, dat het niet zo is dat een aspect pas als een verbeterpunt wordt gezien wanneer slachtoffers in meerderheid melden hier negatieve ervaringen mee te hebben opgedaan. In tegendeel. Het wordt bijvoorbeeld ook als een verbeterpunt gezien dat 23% van de slachtoffers aangeeft niet het gevoel te hebben serieus genomen te worden door het OM. Al wordt hier tegelijkertijd bij aangegeven dat het nooit iedereen op alle onderdelen 100% tevreden kan worden gesteld.⁷⁴ De vraag bij welke score je tevreden kunt zijn is lastig te geven, zeker in zijn algemeenheid. Zo zal op het aspect 'beleefd behandeld zijn' eerder een hoge score behaald kunnen worden, dan op het aspect 'voldoende geïnformeerd

⁷³ Eerste meting slachtoffermonitor: ervaringen van slachtoffers met justitiële slachtofferondersteuning. – Regioplan – november 2012 / mei 2013

⁷⁴ Aanbiedingsbrief met beleidsreactie aan de Tweede Kamer bij de Slachtoffermonitor.

worden', dat mede bepaald wordt door de complexiteit van de over te dragen informatie, het bevattingvermogen van het slachtoffer en de soms onbegrensde behoefte aan informatie. Al zal in beide gevallen naar een hoge mate van tevredenheid moeten worden gestreefd.

4.3 Evaluaties van beleidsinstrumenten

In hoofdstuk 3 is bij de beschrijvingen van de beleidsinstrumenten telkens aangegeven of het is onderzocht en wat daarvan de belangrijkste uitkomsten waren. Dit levert het volgende beeld op:

Tabel 4 Overzicht onderzoeken per beleidsinstrument

	Subdoel	Instrument	Onderzoek
1 Slachtoffers worden erkend en zorgvuldig bejegend en geïnformeerd	3.1.1 Zorgvuldige bejegening en adequate informatievoorziening door de politie	Zorgvuldige opname aangifte Automatisch doorverwijzing naar Slachtofferhulp Nederland Informereren over strafzaak	<ul style="list-style-type: none"> • Regioplan - Procesanalyse doorverwijzing • Landelijke klantencarrousel van de Nationale Politie • Slachtoffermonitor • Onderzoek naar ervaringen met wet VPS (lopend)
	3.1.2 Slachtofferloketten	Slachtofferloketten	<ul style="list-style-type: none"> • Regioplan - Evaluatie pilot Slachtofferloket
	3.1.3 Zorgvuldige bejegening en adequate informatievoorziening door OM	Verankering in wet en regelgeving Wensenbrief OM Informereren over strafzaak Bejegening slachtoffers in ZSM	<ul style="list-style-type: none"> • Slachtoffermonitor • Onderzoek naar ervaringen met wet VPS (lopend)
	3.1.4 Zorgvuldige bejegening en adequate informatievoorziening door de Rechtspraak	Verankering in wet en modelregeling van Raad voor de Rechtspraak	<ul style="list-style-type: none"> • Slachtoffermonitor • Onderzoek naar ervaringen met wet VPS (lopend)
	3.1.5 Slachtoffers worden desgewenst geïnformeerd over invrijheidsstelling	Informereren over invrijheidsstelling veroordeelden Informereren over invrijheidsstelling onveroordeelden Slachtofferonderzoek tbs	<ul style="list-style-type: none"> • Regioplan – Informatieverstrekking aan slachtoffers van misdrijven • Significant – Quicksan slachtofferonderzoek tbs
	3.1.6 Slachtofferwijzer.nl		
	3.1.7 Aandacht voor slachtoffers in opleidingen		

2 Slachtoffers hebben een sterke positie in het recht	3.2.1 Rechten van slachtoffers buiten de zitting	Mogelijkheid tot inzage in dossier en toevoegen van stukken Informatievoorziening over de zitting OM-portaal hoger beroep Artikel 12 procedure	Onderzoek naar ervaringen met wet VPS (lopend) Onderzoek naar ervaringen met wet VPS (lopend) Onderzoek in voorbereiding
	3.2.2 Adequate ondersteuning tijdens de zitting		Onderzoek naar ervaringen met wet VPS (lopend)
	3.2.3 Rechten tijdens strafproces voor slachtoffers van ernstige delicten	Gesprek met de officier van justitie of advocaat-generaal voor en/of na de zitting Gratis rechtsbijstand afhankelijk van delict Pilots doorverwijzing naar advocatuur Spreekrecht	Onderzoek naar ervaringen met wet VPS (lopend) Significant – Evaluatie pilot doorverwijzing (niet gepubliceerd) Intervict – ‘Het spreekrecht in Nederland: een bijdrage aan het emotioneel herstel van slachtoffers?’
3 Slachtoffers krijgen bescherming	3.3.1 Domiciliekeuze en beschermde aangifte	Domiciliekeuze en beschermde aangifte	Onderzoek in voorbereiding
	3.3.2 Beschermingsmaatregelen	Beschermingsmaatregelen	Intervict – Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland.
	3.3.3 Europees beschermingsbevel	Europees beschermingsbevel (nog niet ingevoerd)	
	3.3.4 Voorkomen herhaald slachtofferschap	Voorkomen herhaald slachtofferschap Subsidieregeling overvallen	<ul style="list-style-type: none"> • IVA / Intervict - Evaluatie van het project Herhaald slachtofferschap – • Van Reemst c.s. - Risicofactoren voor herhaald slachtofferschap’
	3.3.5 Voorkomen van secundaire victimisatie	Voorkomen van secundaire victimisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Marjan Wijers Research – Een keer is erg genoeg
4 Slachtoffers krijgen ondersteuning	3.4.1 Algemene slachtofferhulp	Algemene slachtofferhulp Slachtofferhulp i.h.k.v. ZSM	<ul style="list-style-type: none"> • Ron van Wonderen – Beoordeling dienstverlening Slachtofferhulp Nederland • Slachtoffermonitor
	3.4.2 Doorverwijzing naar specifieke hulpinstanties en ondersteuning	Doorverwijzing naar specifieke hulpinstanties en ondersteuning	<ul style="list-style-type: none"> • Regioplan – Doorverwijzing door Slachtofferhulp Nederland
	3.4.3 Professionele opvang bij ernstige delicten	Casemanagement Slachtofferhulp Nederland en het Protocol Maatwerk Familierechercheurs bij de politie Zaakcoördinatoren bij het OM Centra seksueel geweld	<ul style="list-style-type: none"> • Bureau Beke – Casemanagement levensdelicten • Bureau Beke – Slachtofferhulp op maat • Bureau Beke – Over leven na de moord. Verwey-Jonker Instituut en Regioplan - Centra seksueel geweld in Nederland
	3.4.4 Bijzondere aandacht kwetsbare groepen		Onderzoek in voorbereiding

5 Slachtoffers hebben mogelijkheden tot herstel	3.5.1 Schaderegeling bij niet-gerechtelijke afdoening van lichte feiten		Van Wingerden c.s. - De praktijk van schadevergoeding
	3.5.2 Schadevergoeding in het kader van ZSM		
	3.5.3 Civiele voeging in het strafproces en de schadevergoedingsmaatregel	Civiele voeging in strafproces	<ul style="list-style-type: none"> Van Wingerden c.s. - De praktijk van schadevergoeding J. van Dongen, c.s. - Je hebt geluk als je van een pauw mag plukken.
		Verruimd ontvankelijkheids-criterium	
		Schadevergoedingsmaatregel en inning door CJIB	J. de Boer 'Onderzoek naar de beleving en behandeling van de schadevergoedingsmaatregel bij het CJIB'.
		Voorschotregeling	
	3.5.4 Schadeverhaal bij de civiele rechter	Schadeverhaal bij civiele rechter	W.M. Schrama en T. Geurts – 'Civiel schadeverhaal door slachtoffers van strafbare feiten'
	3.5.5 Tegemoetkoming in de geleden schade voor slachtoffers van ernstige geweldsdelicten	Schadefonds Geweldsmisdrijven	<ul style="list-style-type: none"> J.D.W.E. Mulder - "Compensation, the victim's perspective" – J van Heugten - Tevredenheid van aanvragers met het Schadefonds Geweldsmisdrijven
		Regeling tegemoetkoming schade openlijk geweld	
		Regelingen tegemoetkoming voor slachtoffers van seksueel misbruik	
	3.5.6 De mogelijkheid voor herstelgericht slachtoffer – dader contact	Slachtoffer-dadergesprekken door tussenkomst van Slachtoffer in Beeld	<ul style="list-style-type: none"> Zebel, Sven, Een quasi-experimentele studie naar de effecten van de Nederlandse slachtofferdadergesprekken. Van Montfoort Collegio - Evaluatie slachtofferdadergesprekken.
		Toepassing artikel 51h	Onderzoek wordt uitgevoerd
		Herstelgericht werken met daders	Verwey Jonker Instituut - Schade herstellen tijdens jeugd detentie.

4.4 Onderzoek door derden

Naast de hierboven genoemde onderzoeken wordt geregeld onderzoek gedaan door derden naar aspecten van de rechten van slachtoffers in de wet en de praktijk en van slachtofferondersteuning. Vaak gaat het hierbij om masterscripties, maar het betreft ook wel publicaties uit de kring van de slachtofferadvocatuur. Deze zijn verder niet meegenomen; een deel van de onderzoeken is vooral beschrijvend en casuïstisch van aard en van een ander deel kon de kwaliteit van de gegevensverzameling niet goed worden beoordeeld.

4.5 Zijn de onderzoeken dekkend voor het beleidsterrein?

Alles overziend valt allereerst de veelheid aan onderzoeken op die zich richten op (onderdelen van) het slachtofferbeleid. Zeker met de komst van de slachtoffermonitor geven de onderzoeken samen een redelijk compleet beeld van het functioneren van de slachtofferondersteuning in de ogen van slachtoffers en van de werking van een flink aantal daarbij ingezette beleidsinstrumenten, al is dit niet helemaal dekkend.

Met betrekking tot de doelstelling ‘Slachtoffers hebben een sterke positie in het recht’ is nog weinig onderzoek beschikbaar; er is ook weinig cijfermateriaal voorhanden over de mate waarin van de verschillende rechten gebruik wordt gemaakt. Het lopende onderzoek naar de ervaringen met de uitvoering van de wet Versterking Positie Slachtoffers zal hierop een beter zicht moeten bieden, al zal het geen oplossing bieden voor het ontbrekende cijfermateriaal. Ook de doelstelling ‘Slachtoffers krijgen bescherming’ is in belangrijke mate nog in het stadium van het nader uitwerken van de beleidsinstrumenten en derhalve beperkt belegd met onderzoek. Ook naar de bejegening van slachtoffers in de ZSM-aanpak (zoals ondersteuning en schade) en hoe deze zich verhoudt tot de reguliere slachtofferzorg is nog geen onderzoek is gedaan.

Een tweede beperking is dat informatie ontbreekt over de kosten van veel van de ingezette instrumenten (zie ook 3.6.6). Onderzoek naar kosten en doelmatigheid is een ander chapter. Zo worden wel ex ante impact analyses uitgevoerd naar de te verwachten extra kosten van nieuw beleid. Een voorbeeld hiervan is de impactanalyse die is uitgevoerd voorafgaande aan de invoering van de wet Versterking Positie Slachtoffers⁷⁵ en die is gebruikt om de verdeling te bepalen van de hiervoor beschikbare middelen over de met de uitvoering van de wet belaste organisaties. Daarnaast worden wel op zichzelf staande interne onderzoeken uitgevoerd gericht op doelmatigheidsverbetering, waaraan in paragraaf 3.6 werd gerefereerd.

⁷⁵ ‘Versterking positie slachtoffers in het strafproces. Impactanalyse.’ – Significant B.V. – 27 oktober 2008.

5 De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid

Vorige beleidsdoorlichting

Bij de aanbieding van de vorige beleidsdoorlichting slachtofferbeleid in 2007 schreef de toenmalige minister van Justitie, Hirsch Ballin het volgende:

‘Uit de beleidsdoorlichting slachtofferbeleid blijkt onder meer het volgende:

- de gevolgen van slachtofferschap van een misdrijf zijn vaak groot; sommige slachtoffers van strafbare feiten hebben specifieke ondersteuning nodig om weer adequaat te kunnen functioneren in de maatschappij;
- slachtoffers voelen zich onvoldoende erkend door het strafrecht. Dit belemmert de verwerking van wat hen is aangedaan en vermindert het vertrouwen in de overheid / justitie;
- de instrumenten die in het kader van het slachtofferbeleid worden ingezet zijn de juiste, maar kunnen breder en kwalitatief beter worden ingezet.’

Terugkijkend kunnen we vaststellen, dat in de afgelopen jaren meer dan alleen dat is verbeterd.

Zicht op de doeltreffendheid verbeterd

Sinds de vorige beleidsdoorlichting is wat betreft het zicht op de doeltreffendheid van het beleid veel verbeterd. Door de slachtoffermonitor, die naar aanleiding van de vorige beleidsdoorlichting is opgezet, is veel meer bekend over hoe slachtoffers de diverse aspecten van de slachtofferondersteuning door de verschillende ketenpartners ervaren en welk belang zij daaraan hechten. Uit de slachtoffermonitor blijkt dat slachtoffers zich over het algemeen zorgvuldig bejegend voelen.

Positie in het recht versterkt en schadeverhaal verruimd

Ook in het realiseren van een sterke, wettelijk verankerde positie in het recht is veel vooruitgang geboekt, zeker wanneer daar ook de lopende wetgevingstrajecten bij worden betrokken. De geboekte resultaten zijn niet beperkt gebleven tot het breder en kwalitatief beter inzetten van de eertijds al aanwezige instrumenten voor het slachtofferbeleid, zoals bij de vorige beleidsdoorlichting gesuggereerd, maar aan het arsenaal zijn ook nieuwe instrumenten toegevoegd, zoals

online informatievoorzieningen, beschermingsmogelijkheden bij het doen van aangifte, nieuwe vormen van ondersteuning, een voorschotregeling bij schadevergoedingsmaatregelen en pilots met herstelbemiddeling.

Op onderdelen voor verbetering vatbaar

Dit neemt niet weg dat de uitvoering van het slachtofferbeleid op onderdelen nog voor verbetering vatbaar is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de informatievoorziening door de politie en de Rechtspraak; dit krijgt door de uitkomsten van de slachtoffermonitor al de nodige aandacht. Ook bij het doel ‘slachtoffers krijgen bescherming waar nodig’ is nog het nodig meer te doen aan te ontwikkelen instrumenten. Dit is in de aanbieding van het visiedocument ‘Recht doen aan slachtoffers’, begin 2013, ook benoemd. Verder vraagt de invoering van de EU-richtlijn ‘minimumnormen’ om bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen en bovenal minderjarigen.

Uitspraken over doelmaticheid niet altijd mogelijk

Van lang niet alle ingezette beleidsinstrumenten is op dit moment de kostprijs bekend. Ook over de vraag in welke mate (aantallen, percentages) slachtoffers daadwerkelijk van de aan hen toegekende rechten gebruik (kunnen) maken is vaak maar weinig bekend, omdat hiervan niet een zodanige registratie wordt bijgehouden dat hieruit eenvoudig cijfers te genereren zijn. Dit betreft in het bijzonder de beleidsinstrumenten waarvan de kosten niet ten laste komen van artikel 34.4 slachtofferzorg.

Doelmaticheid inzet middelen uit art. 34.4 verbeterd

Ten aanzien van de activiteiten van de organisaties die wel uit dit begrotingsartikel worden gefinancierd, kan weldegelijk worden vastgesteld, dat sprake is geweest van een substantiële efficiencyverbetering. Zowel bij het Schadefonds Gewelddsmisdrijven als bij Slachtoffer in Beeld zijn tussen 2007 en 2013 efficiëntyaakstellingen doorgevoerd, aanvankelijk in de vorm van verlaging van de nominale genormeerde kostprijzen en later door het achterwege laten van correcties voor de loon- en prijsontwikkelingen. En ook Slachtofferhulp Nederland heeft de afgelopen jaren een efficiëntyaakstelling gerealiseerd.

Tot besluit

In de periode 2007 - 2013 is de slachtofferzorg flink gegroeid met meer rechten voor meer slachtoffers en meer voorzieningen waarmee meer slachtoffers worden bereikt. Dit is een bewuste politieke en beleidsmatige keus geweest, maar tot op zekere hoogte ook een onvermijdelijk gevolg van EU-richtlijnen op dit terrein. Deze ontwikkeling is mede mogelijk gemaakt door efficiencyverbetering én een substantiële uitbreiding van het budget c.q. het begrotingsartikel.

Naar de toekomst toe dient zich daarbij een probleem aan. Het beter bereiken van slachtoffers ten aanzien van hun rechten en belangen heeft geleid tot een groei in het beroep op voorzieningen en procedures die nog niet ten einde lijkt te zijn, maar het is nog niet duidelijk hoe dit moet worden gefinancierd. Een deel hiervan zal moeten en kunnen worden opgevangen met het verder verbeteren van de efficiency en het vergroten van burgerparticipatie; bij Slachtofferhulp Nederland spelen vrijwilligers van oudsher een belangrijke rol. Een uitgekendere kostprijsystematiek kan een bijdrage leveren aan efficiencyverbetering en kostenbeheersing. Dit alles biedt echter geen afdoende antwoord op de onderliggende trend die voortkomt uit een toenemend zelfbewustzijn van slachtoffers en slachtofferbewustzijn in de keten en waarbij niet langer wordt geaccepteerd dat slachtoffers 'nul op het rekest krijgen'.

Bijlage 1
Verklaring WODC
als onafhankelijke
deskundige



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

**Afdeling Extern
Wetenschappelijke
Betrekkingen (EWB)**

Terminal Noord
Schedeldoekshaven 131
2511 EM Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Contactpersoon

A.ten Boom
Wetenschappelijk
medewerker

T 06-52877467

a.ten.boom@mijnus.nl

Datum 10 april 2014
Onderwerp Beleidsdoorlichting van artikel 34.4 slachtofferzorg

Ons kenmerk
EWBalg.506756/14

Uw kenmerk

Bijlagen

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

L.S.

Namens het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heb ik op verzoek van het Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties geadviseerd bij het opstellen van het "Eindrapport beleidsdoorlichting artikel 34.4 slachtofferzorg". Deze beleidsdoorlichting is in de afgelopen periode uitgevoerd door medewerkers van de Directie Sanctie- en Preventiebeleid. Ik ontving in totaal drie concept versies van de beleidsdoorlichting en heb deze van mondeling en schriftelijk commentaar voorzien.

Mijn commentaar richtte zich vooral op een verantwoorde en kritische omgang met bronnen en een zo volledig mogelijke weergave van beschikbare cijfermatige gegevens. Ook is gewezen op het bestaan van bepaalde bronnen. Door de schrijvers van de beleidsdoorlichting is in het algemeen goed gevolg gegeven aan de gedane suggesties.

In mijn ogen geeft de beleidsdoorlichting op verantwoorde wijze antwoord op de in de Inleiding gestelde vragen. De conclusie dat sinds de vorige beleidsdoorlichting wat betreft het zicht op de doeltreffendheid van het beleid veel is verbeterd, kan ik onderschrijven. Het gaat hierbij wel vooral om zicht op door slachtoffers *ervaren* doeltreffendheid. Harde cijfers over de vraag in welke mate slachtoffers daadwerkelijk van de aan hun toegekende rechten gebruik (kunnen) maken, ontbreken nog te vaak, zo blijkt geregeld uit onderzoek en ook uit deze beleidsdoorlichting. Het betreft weliswaar vooral beleidsinstrumenten waarvan de kosten niet ten laste komen van artikel 34.4 slachtofferzorg, maar om nu of in de toekomst uitspraken te kunnen doen over (de mogelijkheid tot) werkelijke gebruikmaking van de diverse slachtofferrechten, is het voeren van een vollediger registratie dan nu gebeurt noodzakelijk. Krijgt men aangeboden waar men recht op heeft? En hoe vaak wordt daar vervolgens gebruik van gemaakt?

Het WODC adviseert het Ministerie van Veiligheid en Justitie om de registratie daarvan met betrekking tot belangrijke slachtofferrechten (waaronder het recht op informatie over het strafproces en het spreekrecht), al dan niet binnen het kader van artikel 34.4, de komende tijd te organiseren.

**Afdeling Extern
Wetenschappelijke
Betrekkingen (EWB)**

Datum
10 april 2014

Ons kenmerk
EWBalg/506756/14

Hoogachtend,



Annemarie ten Boom,
Wetenschappelijk medewerker WODC/EWB

Bijlage 2

Samenstelling

projectorganisatie

Opdrachtgever:

Dhr. dr. B. Jansen, plv. directeur Sanctie- en Preventiebeleid

Kernteam:

Mw. mr. drs. T. van den Hoogen-Saleh, gedelegeerd opdrachtgever

Dhr. drs. G.P. Hoekendijk, projectleider/auteur

Mw. drs. W.M. Jakobsen, projectmedewerker

Mw. mr. H.M.J. Ezendam, adviseur

Departementale klankbordgroep:

Mw. mr. drs. T. van den Hoogen-Saleh (DGJS/voorzitter),

Mw. drs. E.E. Bleeker (DGV),

Mw. drs. A. ten Boom (WODC)

Mw. drs. G.S. Kooistra (DGPol)

Mw. mr. R. Muradin (DGRR),

Dhr. drs. M.C.M. Schermer Voest (DGPol)

Mw. E.C.M. van Schie MSc. (DFEZ)

Coördinatie overleg slachtofferbeleid/klankbordgroep ketenpartners

Mw. mr. drs. T. van den Hoogen-Saleh (DSP, co-voorzitter),

Dhr. mr. A.P.T.M. Duffhues (DSP, co-voorzitter)

Mw. mr. M. Smolders (DSP, secretaris),

Mw. A.M.H. Bengel (3RO, vanaf 13 februari 2014)

Dhr. drs. J. Bouman (DJI)

Mw. mr. C.E. van Dijk (CJIB),

Dhr. mr. A. Doeser (politie).

Dhr. V. Jammers (Slachtofferhulp Nederland),

Mw. drs. H. van der Klok (Slachtoffer in Beeld)),

Dhr. mr. R. Kroon (Rechtspraak),

Dhr. mr. E. Lanting (OM),

Mw. A. van der Linde (Slachtofferloket),

Mw. drs. G.S. Kooistra (DGPol),

Dhr. D. Niemeijer (Slachtofferloket),

Mw. drs. A. Ochtman (3RO, tot 13 februari 2014),

Mw. drs. A. Pleket (Schadefonds Geweldsmisdrijven),

Dhr. K. Blanken (3RO),

Mw. mr. drs. P.H.M. van der Valk (politie).

Bijlage 3

Schema slachtoffer-
ondersteuning

